

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2000 rd

Statsrådets redogörelse med anledning av förberedelserna inför regeringskonferensen 2000

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 27 september 2000 utrikesministeriets brev av den 25 september 2000 (tillträde till konventionen om de mänskliga rättigheterna) i ärende E 32/1999 rd till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Holger Rotkirch, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- assistenten Petri Helander
- juris doktor, docenten Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Förslag

Brevet från utrikesministeriet gäller Finlands initiativ att EG skall tillträda europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Det är Finlands första initiativ till ärende på agendan för regeringskonferensen. I initiativet föreslås att artikel 303 i EG-fördraget skall ändras på följande sätt: "Gemenskapen skall upprätta samarbete i alla lämpliga former med Europarådet. *Gemenskapen skall ha behörighet att ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande*

friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950."

Statsrådets ståndpunkt

Förslaget antogs av EU-ministerutskottet den 22 september 2000. Ministerutskottet framhåller att ett tillträde till konventionen om de mänskliga rättigheterna säkrar den externa internationella övervakningen av de mänskliga rättigheterna. EG:s tillträde till konventionen har aktualiserats ytterligare av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Bakgrund

Planer på att EG skall tillträda europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har funnits redan i åtminstone ett par decennier. De flesta EU-medlemsstater, kommissionen och Europaparlamentet har uppgett att de omfattar förslaget.

En vändpunkt i debatten kom med EG-domstolens yttrande (2/1994) från mars 1996. Domstolen ansåg att gemenskapen i den fasen av gemenskapsrätten inte var behörig att tillträda konventionen. Enligt domstolen hade gemenskapen ingen behörighet när det gäller de mänskliga rättigheterna och någon behörighet kunde inte utläsas ur den då gällande artikel 235 (nuvarande artikel 308) i EG-fördraget, bland annat för att de institutionella konsekvenserna av en anslutning till fördraget hade haft stor konstitutionell betydelse både för gemenskapen och för medlemsstaterna. Domstolen yttrade sig däremot inte om själva frågan, att tillträda konventionen, utan framhöll att ett tillträde inte är möjligt utan en ändring i EG-fördraget.

Ända sedan medlemskapet har Finland gett sitt stöd åt ett EG-tillträde till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (SRR 1/1996 rd, StoUU 2/1996 rd, GrUU 6/1996 rd, UtUB 7/1996 rd och UtUB 2/2000 rd; se också GrUU 6/1999 rd och GrUU 2/2000 rd). Medlemsstaterna lyckades dock inte uppnå samförstånd i frågan vid regeringskonferensen 1996.

Att regeringskonferensen 2000 eventuellt antar Finlands initiativ betyder i sig ännu inte att EG ansluter sig till konventionen om de mänskliga rättigheterna. En ändring av artikel 303 i EG-fördraget undanröjer det hinder som EG-domstolen i sitt yttrande ansåg föreligga. En ändring av artikeln betyder i praktiken att EG först kan inleda interna förhandlingar om nyttan av en anslutning och därefter börja förhandla med Europarådet om en anslutning. Konventionen måste ändras innan EG kan tillträda den, ef-

tersom den föreskriver att bara medlemsstater i Europarådet kan vara fördragsslutande parter.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Konventet för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har blivit klart med sitt förslag (Convent 50). Frågan togs upp vid det extra Europeiska rådet i Biarritz den 14 oktober 2000. Stadgan kommer att antas i form av en förklaring vid toppmötet i Nice i december 2000.

Stadgan har ett självständigt tillämpningsområde i relation till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Den är ingen konvention om de mänskliga rättigheterna, utan kan snarare jämföras med förteckningarna över de grundläggande fri- och rättigheterna i staternas grundlagar. Detta beror framför allt på att efterlevnaden av stadgan övervakas internt inom gemenskapen och inte externt. Precis som i medlemsstaterna existerar det interna skyddet för de grundläggande rättigheterna inklusive övervakningsmekanismerna parallellt med det folkrättsliga skyddet för de mänskliga rättigheterna och de tillhörande externa övervakningsmekanismerna. Båda systemen stöder och kompletterar varandra och ingetdera utesluter det andra. En EG-anslutning till konventionen om de mänskliga rättigheterna i kombination med unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skulle stärka institutionernas engagemang i de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna samtidigt som den interna och den externa kontrollen av efterlevnaden skulle garanteras.

Bedömning av tillträdet

Den viktigaste orsaken som talar för att EG skall tillträda europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är att EG:s institutioner på så sätt införlivas i den externa kontrollen av de mänskliga rättigheterna. Detta är av väsentlig betydelse för trovärdigheten i mekanismerna för de mänskliga rättigheterna i hela Europa.

Alla EU-medlemsstater har tillträtt europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och tillerkänt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna befogenheter att undersöka enskilda klagomål. Detta krävs också av kandidatländerna. Det är varken rättsligt eller politiskt korrekt att EG skulle ställa sig utanför konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Det principiella problemet med konstellationen är att enskilda överföringar av befogenheter från medlemsstaterna till EG leder till att frågorna undandras den direkta externa kontrollen av de mänskliga rättigheterna. I praktiken har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna dock ansett att en medlemsstat inte kan fransäga sig sina förpliktelser på grund av konventionen genom att överlåta befogenheter på en internationell organisation (Matthews v. The United Kingdom; se också artikel 307 i EG-fördraget).

I extrema fall kan en medlemsstat således ställas till svars med hänvisning till konventionen om de mänskliga rättigheterna för innehållet i en bestämmelse som ingår i gemenskapsrätten eller för innehållet i ett beslut av en gemenskapsinstitution, även om staten i praktiken inte har några möjligheter att ensam ändra dem. Risken är visserligen inte särskilt stor eftersom det med stöd av artikel 6.2 i unionsfördraget, EG-domstolens rättspraxis och senare sannolikt också på grund av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är klart att EG inte medvetet kan agera mot bestämmelserna i konventionen. Situationen skulle vara tydligare om EG tillträdde konventionen.

Ett EG-tillträde till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna spelar inte särskilt stor roll för Finlands grundlag. Ett tillträde har i första hand den effekten att de krav till följd av konventionen som redan nu gäller Finland och de övriga medlemsstaterna också skulle vara bindande för EG:s institutioner.

Ambitionsnivå

För att EG skall kunna ansluta sig till konventionen de närmaste åren är det viktigt att Finlands förslag till ändring i EG-fördraget genomförs redan vid den pågående regeringskonferensen. Det

bör nämligen noteras att det inte bara är förhandlingarna som tar tid utan att det också är en tidskrävande process när alla medlemsstater i EU ratificerar den nödvändiga konventionsändringen.

Målet bör vara att tillträdet är så övergripande som möjligt. Länderna bör eftersträva att tillträdet gäller alla materiella normer i konventionen, alltså också alla tilläggsprotokoll. Medlemsstaterna bör ha en återhållsam inställning till reservationer, även om de kanske måste föra upp dem på agendan, eftersom alla EU-medlemsstater inte är parter i alla tilläggsprotokoll. Anslutningen bör vara heltäckande också i den bemärkelsen att EG måste tillträda förfarandet med både enskilda klagomål och mellanstatliga klagomål.

Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skyddar främst de klassiska medborgerliga och politiska rättigheterna, men också ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter spelar ofta en stor roll i EU:s verksamhet. Det samma gäller till exempel minoriteternas språkliga och kulturella rättigheter. Mot bakgrunden av detta får ett EG-tillträde till konventionen inte ses som en slutpunkt, utan som ett i och för sig mycket viktigt steg i en stor process som avser att befästa de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna å ena sidan och den rättsliga och den politiska övervakningen å andra sidan inom unionen. Nästa steg bör vara att EG tillträder framför allt den sociala stadgan men också andra mekanismer för de mänskliga rättigheterna inom Europarådet, liksom också FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna.

Skall Europeiska unionen eller Europeiska gemenskapen ansluta sig till konventionen?

Om EG ansluter sig till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kan det förefalla som om det rättsliga skyddet för de mänskliga rättigheterna bara stärks inom EU:s första pelare, det vill säga EG:s verksamhet. Då utesluts de två andra delarna i EU-bygget, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete (tredje pelaren).

Det bör noteras att arbetet inom den andra och den tredje pelaren hör till å ena sidan medlemsstaterna som redan nu är bundna av konventionen och å andra sidan EU:s institutioner som konventionsbestämmelserna är förpliktande för om EG ansluter sig till konventionen. Det är inte juridiskt hållbart att föreställa sig att medlemsstaterna och EU:s institutioner skulle befrias från förpliktelserna i konventionen, när de ansvarar för frågor inom den andra och den tredje pelaren.

Utskottet anser följaktligen att de rättsliga effekterna av att EG ansluter sig till konventionen om de mänskliga rättigheterna inte begränsar sig till den första pelaren och att ett EG-tillträde medverkar till att de grundläggande målen med konventionen kan uppfyllas mycket väl. Det

oaktat finns det anledning att påpeka att den allra bästa lösningen vore att EU ansluter sig till konventionen, eftersom all verksamhet inom ramen för EU då klart och tydligt omfattas av konventionen. Enligt utskottet är Finlands förslag lämpligt och motiverat, eftersom en ändring från ett EG-tillträde till ett EU-tillträde i detta läge omotiverat försämrar möjligheterna att projektet skall lyckas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i frågan.

Helsingfors den 18 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänt.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I utlåtandet till stora utskottet om Statsrådets redogörelse med anledning av förberedelserna inför regeringskonferensen 2000 var majoriteten av grundlagsutskottet av den meningen att det är varken rättsligt eller politiskt korrekt att EG ställs utanför konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Jag föreslog att denna ståndpunkt skulle strykas i utlåtandet. Den slutliga ståndpunkten kan inte härledas ur det som anförs tidigare i samma stycke.

Att EG:s status som juridisk person inte har varit föremål för diskussion vid sidan av konventionen talar också för att ståndpunkten bör strykas.

Åsikt

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att stora utskottet skall beakta det som sägs i denna avvikande åsikt.

Helsingfors den 18 oktober 2000

Veijo Puhjo /vänst

