

U 2/2011 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen angående förhandlingarna om avtalet om Europeiska unionens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*Avtal om EU:s anslutning till Europakonventionen*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria angående förhandlingarna om ett avtal om Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen.

Helsingfors den 5 maj 2011

Utrikesminister *Alexander Stubb*

Lagstiftningsrådet *Kaija Suvanto*

UTRIKESMINISTERIETS

PROMEMORIA
21.4.2011**ANGÅENDE FÖRHANDLINGARNA OM AVTALET OM EUROPEISKA UNIONENS
ANSLUTNING TILL KONVENTIONEN OM SKYDD FÖR DE
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA OCH DE GRUNDLÄGGANDE FRIHETERNA****1 Bakgrund**

Objekt för förhandlingarna är avtal mellan EU och parterna i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*Europakonventionen*) angående EU:s anslutning till konventionen. Europeiska unionens råd gav den 4 juni 2010 Europeiska kommissionen tillstånd att inleda förhandlingar (förhandlingsmandat) och fastställde förhandlingsanvisningarna. Förhandlingarna förs mellan en inom Europarådet inrättad förhandlingsgrupp som representerar konventionsparterna och Europeiska kommissionen.

Enligt nya artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen (*FEU*) ska unionen ansluta sig till Europakonventionen. Rättsgrunden är inskriven i förpliktande form. Det faktum att rättsgrunden har införts i EU-fördraget framhäver att unionen inte endast förbinder sig till de grundläggande rättigheterna som fastställts i dess egen stadga om de grundläggande rättigheterna utan även till de internationella mänskliga rättigheterna. Vidare innehåller protokollet om artikel 6.2 i Lissabonfördraget angående unionens anslutning till Europakonventionen (*protokollet om anslutning*) bestämmelser som syftar till att trygga vissa särdrag i unionsrätten samt medlemsstaternas ställning och behörighet vid unionens anslutning till konventionen. I artikel 6.2 i FEU ingår också en bestämmelse, enligt vilken en anslutning inte ska påverka unionens befogenheter.

I protokoll nr 14 till Europakonventionen, som trädde i kraft den 1 juni 2010 (FördrS 50–51/2010), fogades bland annat en ny punkt till artikel 59 i konventionen, som gör det möjligt för EU att tillträda konventionen.

2 Avtalsförhandlingarna och behandlingen i EU

Förhandlingarna mellan EU och Europarådets förhandlingsgrupp som representerar parterna i Europakonventionen inleddes så snart förhandlingsmandatet hade getts i juni 2010. Under hösten 2010 och förvåren 2011 har det rådslagits om ämneskomplexen i anslutningsavtalet. Vid förhandlingsrundan i mars 2011 dryftades de egentliga artikelutkastet för första gången. Förhandlingarna har till största delen framskridit enligt plan. Följande förhandlingsrunda hålls den 10–13 maj 2011 och därpå följande den 20–24 juni 2011. Enligt Europarådets ministerkommittés uppdrag till styrkommittén för de mänskliga rättigheterna (*CDDH*) ska förhandlingarna vara slutförda till utgången av juni 2011. Styrkommittén bad vid sitt möte 29.3–1.4.2011 ministerkommittén om tilläggstid till den 31 december 2011 för vidarebehandling av avtalsutkastet.

Ett utkast till anslutningsavtal finns tillgängligt på adressen

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/cddh-ue/CDDH-UE_2011_06_%20RAP_en.pdf.

Meningen är att den för Europarådet sedvanliga förklarande rapporten (*explanatory report*) ska fogas till anslutningsavtalet och bland annat också innehålla detaljer kring tolkningen av avtalet.

Det har visat sig att de svåraste frågorna i förhandlingarna gäller skapandet av en med-svarandemekanism, den preliminära behandlingen i EU-domstolen före slutlig dom i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (*Europadomstolen*) samt EU:s deltagande i ministerkommitténs arbete. De här

frågorna beskrivs närmare nedan i avsnittet om det huvudsakliga innehållet. I övriga frågor råder i stor utsträckning samförstånd. EU:s ställningstaganden har i enlighet med förhandlingsmandatet beretts i råds arbetsgrupp för grundläggande rättigheter.

Utöver själva anslutningsavtalet är det nödvändigt att inom EU komma överens om interna regler för unionen i syfte att närmare reglera anslutningen ur internt EU-perspektiv. I reglerna ska det framför allt bestämmas om valet av EU-domare till Europadomstolen, om EU:s representation i Europadomstolen, om kriterierna som ska tillämpas när en medsvarendesituation aktualiseras, om mekanismen som ska tillämpas när EU-domstolen deltar i behandlingen av en fråga som är anhängig i Europadomstolen, om samordningen mellan EU och medlemsstaterna vid svarandet på klagomål samt om verkställandet av Europadomstolens domar och om ansvarsfördelningen mellan unionen och medlemsstaten eller medlemsstaterna. Avsikten är att EU:s interna regler ska godkännas när rådet antar ett beslut om ingående av anslutningsavtalet.

3 Ärendets nationella beredning

Utrikesministeriet har berett ärendet i samarbete med justitieministeriet, statsrådets kansli EU-sekretariat och finansministeriet. U-skrivelsen har behandlats i skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga ärenden i utvidgad sammansättning 19–21 april 2011.

Riksdagen informerades om förhandlingsmandatet med E-skrivelsen E 181/2009 rd daterad 19.1.2010 och med kompletterande E-skrivelser 22.3.2010 och 20.5.2010. Om förhandlingarnas temadiskussioner informerades riksdagen med en kompletterande E-skrivelse 12.1.2010.

EU-ministerutskottet behandlade förhandlingsmandatet 19.2.2010, 16.4.2010 och 28.5.2010 som ett led i den nationella beredningen för rådet för rättsliga och inrikes ärenden.

Statsrådet har för avsikt att lämna riksdagen en kompletterande skrivelse i detta ärende efter förhandlingarna i maj och före förhandlingsrundan i juni, då det är meningen att förhandlingarna mellan Europarådets för-

handlingsgrupp som representerar konventionsparterna i Europakonventionen och EU-kommissionen ska slutföras.

4 Rättsgrund enligt EU-rätten

Artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen (*FEU*) och artikel 218.2 och 218.6 andra stycket a ii i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*FEUF*) och artikel 218.8 andra stycket.

Enligt artikel 6.2 FEU ska unionen ansluta sig till Europakonventionen. Enligt artikel 218 FEUF ska rådet med enhällighet anta beslut om att inleda förhandlingar, utfärda förhandlingsdirektiv bemyndiga undertecknande. Rådet ska med enhällighet anta beslutet om att ingå avtalet, efter godkännande av Europaparlamentet. Beslutet träder i kraft först när det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Protokollet om anslutning innehåller vidare bestämmelser som syftar till att trygga vissa särdrag i unionsrätten samt medlemsstaternas ställning och behörighet vid unionens anslutning till konventionen.

EU:s interna regler torde inkluderas delvis i rådets beslut om att ingå avtalet och delvis i en förordning eller ett beslut av rådet som utfärdas med stöd av artikel 352 FEUF.

Alla mekanismer som eventuellt godkänns ska i enlighet med förhandlingsmandatet vara förenliga med nuvarande EU-fördrag.

5 Det huvudsakliga innehållet

Avtalet om EU:s anslutning till Europakonventionen som det förhandlas om mellan parterna i Europakonventionen och EU avses innehålla särskilda operativa och tekniska bestämmelser relaterade till anslutningen, men även vissa bestämmelser om ändring av Europakonventionen som härrör från EU:s särdrag. EU:s anslutning avses ske genom ratificering av anslutningsavtalet.

Anslutningens omfattning (artiklarna 1, 3, 10 och 12 i avtalsutkastet)

Det är meningen att det ska fogas en uttrycklig bestämmelse till Europakonventionen om att EU kan ansluta sig till den och till

dess protokoll. I första fasen ansluter sig EU i enlighet med mandatet endast till de protokoll som har ratificerats av alla medlemsstater, nämligen protokoll nr 1 (skydd för egendom, rätt till undervisning, rätt till fria och hemliga val) och protokoll nr 6 (avskaffande av dödsstraffet) (FördrS 18-19/1990).

Genom anslutningsavtalet blir det också möjligt för EU att i enlighet med artikel 57 i konventionen göra ett förbehåll med avseende på konventionen eller dess protokoll, när detta är tillåtet, vid undertecknandet av dem eller när man förbinder sig till dem. Det går inte att göra förbehåll till anslutningsavtalet.

Det är också meningen att i anslutningsavtalet skriva in en bestämmelse om att EU respekterar bestämmelserna i vissa andra av Europarådets överenskommelser (Allmän överenskommelse om Europarådets privilegier och immunitet, FördrS 80/1989, Europeisk överenskommelse om personer som medverkar i förfaranden vid europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna, FördrS 19–20/1991). Parterna i dessa överenskommelser ska då behandla EU på samma sätt som andra parter, och överenskommelserna ska inte kunna ändras utan att EU konsulteras.

Unionens deltagande i Europakonventionens tillsynsorgan (artiklarna 7 och 8 i avtalsutkastet)

Enligt utkastet till anslutningsavtal ska EU-domaren delta i Europadomstolens arbete under samma premisser som de övriga konventionsparternas domare. Representanter för Europaparlamentet ska ha rätt att delta i behandlingen av ärendet i Europarådets parlamentariska församling när domare till Europadomstolen utses.

EU blir inte medlem av Europarådet vid anslutningen till Europakonventionen. I förhandlingarna har det preliminärt diskuterats att EU deltar i ministerkommitténs arbete när kommittén behandlar frågor i anknytning till Europadomstolssystemet. Det behöver dock diskuteras närmare inom EU om hur unionen i praktiken ska använda sin rösträtt i ministerkommittén.

Medsvarendemekanismen och EU-domstolens deltagande (artikel 4 i avtalsutkastet)

EU:s förpliktelser avgränsas av behörighetsfördelningen mellan EU och medlemssta-

terna. Enligt Lissabonfördragets protokoll om anslutningen till Europakonventionen ska anslutningsavtalet säkerställa att talan som väcks av icke-medlemsstater och framställningar från enskilda vederbörligen riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på det enskilda fallet. Enligt mandatet ska förhandlingarna säkerställa att mål som inleds av icke-medlemsstater och individuella ansökningar vederbörligen involverar medlemsstater och/eller union enligt vad som är lämpligt, beroende på fallet. Unionen bör tillåtas träda in som medsvarende i ett mål mot en medlemsstat när det föreligger ett väsentligt samband mellan det påstådda konventionsbrottet och en bestämmelse enligt unionsrätten. På samma sätt bör medlemsstaterna tillåtas träda in som medsvarende i ett mål mot EU när det föreligger ett väsentligt samband mellan det påstådda konventionsbrottet och EU:s primärrätt eller medlemsstatens nationella lagstiftning.

Detaljerna i medsvarendemekanismen har ännu inte slagits fast. Det har konstaterats i förhandlingarna att en medsvarende i Europadomstolen ska ha ställningen av part. Det är meningen att Europadomstolen ska meddela potentiella medsvarende endast om de ur ärendets synvinkel betydelsefulla fallen. När ett klagomål riktar sig mot en medlemsstat eller mot EU, ska en potentiell medsvarende kunna be Europadomstolen om att få träda in som medsvarende, varvid domstolen utan att ta ställning till sakinnehållet eller behörighetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna ska bevilja detta, om den inte har särskild orsak att besluta annat. Europadomstolen bör också kunna kalla in en potentiell medsvarende som medsvarende, som då också kan vägra att träda in.

Mera allmänt bör det också beaktas i förhandlingarna om medsvarendemekanismen att Europadomstolen inte ska kunna ta ställning till behörighetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.

Tanken är att EU bör kunna träda in som medsvarende i sådana fall, där medlemsstaten inte skulle ha kunnat undvika det påstådda konventionsbrottet på annat sätt än genom överträdelse av EU:s sekundärrätt. På samma sätt bör medlemsstaterna tillsammans kunna träda in som medsvarende i sådana fall, där EU inte skulle ha kunnat undvika det påståd-

da konventionsbrottet på annat sätt än genom överträdelse av EU:s primärrätt. För att alla potentiella fall ska bli beaktade har Finland i flera sammanhang hänvisat till Lissabonfördragets protokoll om anslutningen samt till förhandlingsmandatet och föreslaget att medlemsstaterna ska tillåtas träda in som medsvarende utom i de nämnda fallen även när det påstådda konventionsbrottet har någon beröringspunkt med nationell rätt. De flesta andra medlemsstater har inte ansett detta vara viktigt.

I förhandlingarna har det konstaterats att Europadomstolen ska göra en bedömning enligt artikel 35 stycke 1 i Europakonventionen om huruvida de nationella rättsmedlen har uttömts endast avseende den ursprungliga svarenden som anges i klagomålet. Majoriteten av medlemsstaterna, EU-domstolen och Europadomstolen har emellertid ansett det nödvändigt att EU-domstolen får en möjlighet att undersöka huruvida författningen, åtgärden eller bestämmelsen är förenlig med bestämmelserna på unionsnivå om de grundläggande rättigheterna innan Europadomstolen behandlar unionsbestämmelsens förenlighet med Europakonventionen när EU är medsvarende. Behandlingen i EU-domstolen får dock inte förlänga behandlingen i Europadomstolen orimligt mycket.

6 Undertecknandet och ikraftträdandet av avtalet

Målet är att förhandlingarna ska fås slutförda till slutet av juni 2011. Det finns ännu inga uppgifter om tidpunkten för undertecknandet. Europeiska unionens råd ska anta beslutet om EU:s undertecknande med enhällighet. Europarådets styrkommitté för de mänskliga rättigheterna syftar, som det ser ut i dag, till att behandla utkastet till anslutningsavtal vid sitt extraordinarie möte i början av oktober 2011, varefter ärendet tas upp i Europarådets ministerkommitté. Finland ska underteckna anslutningsavtalet också som part i Europakonventionen.

Samförstånd har nåtts angående avtalets ikraftträdandebestämmelser (artikel 11 i avtalsutkastet). Enligt dem träder avtalet i kraft den första dagen i den månad som följer på den dag då det har gått tre månader efter att

alla parter i Europakonventionen och EU har meddelat varandra att de har godkänt avtalet i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Europeiska unionens råd antar med enhällighet beslut om att ingå avtalet, efter godkännande av Europaparlamentet. Beslutet träder i kraft när medlemsstaterna har godkänt det i enlighet med sina konstitutionsenliga krav. Också som part i Europakonventionen ska Finland godkänna anslutningsavtalet i enlighet med 93 och 94 § i grundlagen.

7 Ekonomiska och andra konsekvenser

EU:s tillträde till Europakonventionen förbättrar den rättsliga ställningen för personer som omfattas av unionens rättssfär. Till följd av anslutningen skulle varje enskild eller juridisk person, när sådana omständigheter råder som Europakonventionen förutsätter, kunna rikta klagomål mot EU om kränkning av rättigheter som tryggas i konventionen till Europadomstolen, i frågor där unionsrätten har tillämpats i ett enskilt fall. Detta skulle också omfatta mål som avgjorts av EU-domstolen som sista rättsinstans eller om vilka den har gett ett förhandsavgörande till den nationella domstolen.

Ur unionens synvinkel ger en anslutning unionen möjlighet att svara direkt i Europadomstolen när det gäller att bedöma om unionsrätten uppfyller Europakonventionens krav. I dagsläget har medlemsstaterna varit tvungna att i Europadomstolen svara för sådana åtgärder som åtminstone indirekt utgår från unionsrätten.

Det är meningen att EU ska delta finansiellt i de kostnader som orsakas Europarådet i anslutning till Europakonventionssystemet i sin helhet, utöver finansieringen från medlemsstaterna (artikel 9 i avtalsutkastet). Europeiska unionens råd gav i samband med godkännandet av mandatet ett uttalande, där det ber Europeiska kommissionen lämna uppgifter om eventuella följdverkningar av anslutningen på EU-budgeten. Finland deltar i kostnaderna för EU:s tillträde via EU-budgeten. Nationellt kan anslutningen medföra behov av tilläggsresurser speciellt i anknytning till utnyttjande av medsvarendemekanismen. Detta gäller sannolikt också EU-organen.

8 Förhållande till lagstiftningen i Finland

Avtalsparter i anslutningsavtalet är parterna i Europakonventionen samt EU. EU ingår avtalet om anslutning till Europakonventionen i eget namn och det är ett avtal som hör till unionens behörighet. Anslutningsavtalet är dock inte ett rent unionsavtal utan en sorts *sui generis*, eftersom rådets beslut om ingående av avtalet träder i kraft först när medlemsstaterna har godkänt det i enlighet med sina konstitutionella krav. Finland ska dock godkänna anslutningsavtalet också i egenskap av part i Europakonventionen. Det är meningen att riksdagen ska föreläggas både anslutningsavtalet i egenskap av part i Europakonventionen och rådets beslut om att ingå anslutningsavtalet för godkännande i samma regeringsproposition. I propositionen ska det ingå ett förslag till ikraftträdandelag som enbart gäller anslutningsavtalet.

I den här förhandlingsfasen finns det inte uppgifter om i vilken form avtalsbestämmelserna kommer att utgöra en del av avtalet som ska ingås. För närvarande är det inte heller till alla delar klart var bestämmelserna ska placeras; i anslutningsavtalet, i rådets beslut om ingående av avtalet eller i EU:s interna regler. Av den orsaken kan det endast preliminärt bedömas om avtalet hör till området för lagstiftningen.

Till följd av anslutningen skulle varje enskild eller juridisk person, när sådana omständigheter råder som Europakonventionen förutsätter, kunna rikta klagomål mot EU om kränkning av rättigheter som tryggas i konventionen till Europadomstolen, i frågor där unionsrätten har tillämpats i ett enskilt fall. Anslutningsavtalet hör således till området för lagstiftningen för att det gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Bestämmelserna om medsvarendemekanismen kan också bedömas höra till området för lagstiftningen när de inverkar på Finlands ställning som potentiell svarande eller medsvarende. Medsvarendemekanismen inverkar på statens ansvar, tillräknande och ersättningskyldighet.

EU:s deltagande som beslutsför medlem i Europarådets ministerkommitté, som ansvarar för verkställandet av Europadomstolens

domar, kan också bedömas höra till området för lagstiftningen.

Förhållandet mellan bestämmelsen om skapandet av en mekanism för EU-domstolens deltagande till lagstiftningen i Finland måste bedömas grundligare när konsekvenserna av deltagandet blir klara. Det är emellertid klart att varje medlemsstats nationella lagstiftning bestämmer konsekvenserna av EU-domstolens domar inom ramen för denna mekanism på redan slutförda nationella mål och utfärdade domar.

9 Ålands ställning

Enligt statsrådets bedömning hör EU:s anslutning till Europakonventionen inte till Ålands behörighet.

10 Statsrådets ståndpunkt

Finlands har länge haft som mål att EU så snart som möjligt ska ansluta sig till Europakonventionen. EU avser att utöver själva Europakonventionen endast ansluta sig till protokollen nr 1 och 6, som alla medlemsstater har ratificerat. Det är viktigt för Finland att den lösning man går in för nu inte blir ett hinder för EU att i ett senare skede ansluta sig också till de övriga nuvarande eller till senare protokoll till konventionen.

Finland anser att förhandlingarna har framskridit i enlighet med målen i förhandlingsmandatet och är nöjd med hur de har avancerat. Det finns fortfarande frågor kring medsvarendemekanismen som behöver utredas. Det är viktigt för Finland att mekanismen motsvarar bestämmelserna i protokollet till Lissabonfördraget om anslutning och anteckningarna i frågan i förhandlingsmandatet. Finland poängterar också att förfarandet för EU-domstolens deltagande inte får ifrågasätta Europadomstolens behörighet att i sista hand besluta huruvida det har brutits mot Europakonventionen. Finland anser det vara särskilt viktigt att en enskild persons möjlighet att ställa ett klagomål hålls så enkel som möjligt och att inte EU:s speciella struktur, behörighetsfördelning eller motsvarande föranleder onödiga dröjsmål i förverkligandet av individens rättigheter.

EU:s interna regler som närmare reglerar anslutningen tarvar ännu bearbetning. Reglerna ska enligt Finlands synsätt möjliggöra en samordning av svarandens och medsvarendens synpunkter men samtidigt vara så smidiga som möjligt. Särskilt frågorna som rör beslutsfattandet behöver ännu förtydligas med beaktande av bestämmelserna i EU-fördragen om EU-organens behörigheter.

Enligt statsrådets uppfattning är den tänkta rättsgrunden korrekt. Eftersom det handlar om EU:s anslutning till Europakonventionen, kan åtgärden inte verkställas på medlemsstatsnivå.

11 Bedömning av tidpunkten när riksdagens ståndpunkt bör vara statsrådet tillhanda

Följande förhandlingsrunda hålls den 10–13 maj 2011 och därpå följande den 20–24 juni 2011. Riksdagens ståndpunkt bör enligt statsrådets uppskattning i dagsläget finnas tillhanda senast före förhandlingsrundan i juni. Målet är att förhandlingarna mellan Europarådets förhandlingsgrupp som representerar konventionsparterna och kommissionen ska slutföras under förhandlingsrundan i juni och att utkastet till anslutningsavtal ska vara slutbehandlad vid utgången av 2011. Statsrådet avser att överlämna en kompletterande skrivelse i ärendet till riksdagen efter förhandlingsomgången i maj.