

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/1999 rd

Statsrådets EU-redogörelse med anledning av stadgan om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 8 september 1999 statsrådets EU-redogörelse med anledning av stadgan om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen (E 31/1999 rd) till grundlagsutskottet för kännedom och eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Holger Rotkirch, utrikesministeriet
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- professor Mikael Hidén
- professor Kari Joutsamo
- professor Kaarlo Tuori.

STATSRÅDETS EU-REDOGÖRELSE

Förslaget

Utrikesministeriet sände den 11 juli 1999 en av EU-ministerutskottet behandlad promemoria om förberedelserna för stadgan om de grundläggande rättigheterna under det finländska ordförandeskapet till riksdagen för kännedom. Enligt promemorian baserar sig ärendet på slutsatserna från Europeiska rådet i Köln i juni där rådet anser att de på unionsnivå gällande grundläggande rättigheterna med hänsyn till det utvecklingsstadium som Europeiska unionen befinner sig i bör sammanfattas i en stadga och därigenom göras synligare.

Statsrådets ståndpunkt

Ordförandelandet Finland har kallat en ad hoc-arbetsgrupp för att bistå vid beredningen av frågor i anknytning till stadgan om de grundläggande rättigheterna. Arbetsgruppen skall inte skissa upp stadgan utan dess uppgift är att klarlägga i vilken sammansättning dokumentet börjar beredas och att dryfta beslutsproceduren för det organ som bereder stadgan om de grundläggande rättigheterna. Målet är att procedurfrågorna skall lösas före Europeiska rådets möte i Tammerfors 15—16.10.1999, där man inte ämnar diskutera innehållet i förslaget.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Inom Europeiska unionens medlemsstater råder tre system för grundläggande fri- och rättigheter: ett nationellt system för grundläggande fri- och rättigheter och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna med sina övervakningssystem samt unionens eget system för grundläggande fri- och rättigheter som håller på att utvecklas. I regeringskonferensen som föregick Amsterdamfördraget betonade Finland behovet av att stärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna inom unionen. Det primära målet var att Europeiska gemenskapen ansluter sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt EG-domstolens utlåtande kräver denna åtgärd en ändring av grundfördraget. Statsrådet uteslöt inte möjligheten att inkludera vissa centrala grundläggande fri- och rättigheter i unionens grundfördrag eller att göra upp en egen förteckning över de grundläggande fri- och rättigheterna. I riksdagen uppmärksammade stora utskottet, grundlagsutskottet och utrikesutskottet i sina ställningstaganden problem, som unionens eget system för de grundläggande fri- och rättigheterna kan medföra (StoUU 2/1996 rd, GrUU 6/1996 rd och UtUB 7/1996 rd). Amsterdamfördraget blev förhållandevis anspråkslöst beträffande de grundläggande rättigheterna även om det onekligen stärker de grundläggande rättigheterna inom unionen.

Fördelen med en egen EU-stadga om grundläggande rättigheter är att den preciserar unionens grundläggande procedurrättigheter som i dag i huvudsak är beroende av EG-domstolens rätt så splittrade rättspraxis. Stadgan om grundläggande rättigheter skulle förplikta unionens institutioner att respektera de grundläggande rättigheter som också medlemsstaterna har förbundit sig att följa i sina egna procedurer. En egen förteckning över de grundläggande rättigheterna kan dock innebära att unionens övernationella eller federativa drag accentueras. Genom stadgan om grundläggande rättigheter kan autonomi för Europeiska gemenskapens rättsordning

och EG-domstolens ställning tryggas i förhållande till det nuvarande systemet för mänskliga rättigheter i Europa. Samtidigt skulle det dock uppstå två parallella europeiska system för grundläggande rättigheter. EG-domstolens och Europadomstolens parallella roll inom bevakningen av de grundläggande rättigheterna kan i praktiken leda till problematiska situationer och i vilket fall som helst skulle det i den nya situationen vara betänkligt att i unionens grundläggande procedurrättigheter förbigå den omfattande rättspraxis Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter som övervakningssystem innebär. Det är inte önskvärt att det i Europa finns två auktoritativa oberoende domstolar som högsta instanser inom sitt eget system för att tolka de bestämmelser om grundläggande rättigheter som redan av praktiska skäl i stort sett överlappar varandra. Med tanke på nationella system för grundläggande rättigheter kan konsekvenserna av unionens stadga om grundläggande rättigheter vara mycket oberäkneliga, bl.a. på grund av EG-rättens företräde.

Statsrådets EU-redogörelse är av rätt så teknisk natur i och med att den koncentrerar sig på de uppgifter ad hoc-arbetsgruppen för grundläggande rättigheter hade. Grundlagsutskottet har inte någonting att säga om sådana frågor. Utskottet påpekar dock beträffande själva sakfrågan att det redan i den tidigare utredningsfasen av projektet EU-stadga om grundläggande rättigheter bör fästas allvarligt avseende vid målen för projektet och de bör definieras klart. Den viktigaste aspekten är den rättsliga karaktären av stadgan om grundläggande rättigheter också med hänsyn till den nationella författningen.

Om man med projektet strävar efter en deklaration av politisk karaktär är frågan inte nödvändigtvis behäftad med principiella problem. Det bör dock påpekas att det i sinom tid kan förekomma strävanden att ta in deklarationen utan ändringar i grundfördraget, vilket i sig skulle öka betydelsen av den arbetsfas som syftar till att utarbeta deklarationen. Ett alternativ i gränssområdet mellan en politisk deklaration och ett

ändrat grundfördrag utgörs av allt att döma av att stadgan om grundläggande rättigheter omfattar de gällande grundläggande rättigheterna i unionen och innebär en kodifiering av de i dag spridda normerna och rättspraxisen. Om syftet trots allt är att ändra grundfördraget, måste beslutet fattas genom ett gemensamt avtal i regeringskonferensen och medlemsstaterna måste dessutom ratificera ändringarna. Den exceptionella beredning som planerats för att upprätta stadgan om grundläggande rättigheter i unionen omintetgör naturligtvis inte dessa krav. Detta längstgående alternativ är sakligt sett det mest invecklade och bedömningen av det bör basera sig på en avvägning av sådana fördelar och nackdelar som utskottet ovan kort hänvisat till.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet inte har någonting att anmärka med anledning av statsrådets EU-redogörelse om ad hoc-arbetsgruppen för grundläggande rättigheter som dryftar frågor i anknytning till beredningen av stadgan om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen och

att eftersom definitionen av den rättsliga karaktären av stadgan om grundläggande rättigheter är viktig också med hänsyn till den nationella författningen bör stora utskottet beakta de i motiveringen anförda synpunkterna.

Helsingfors den 13 oktober 1999

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Klaus Hellberg /sd
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
suppl. Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

