

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/1999 rd

Berättelse från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten inom Europarådets parlamenta- riska församling 1998

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 april 1999 berättelsen från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten inom Europarådets parlamentariska församling 1998 (B 1/1999 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Tarja Halonen
- ordföranden för Finlands delegation i Europarådet Mikko Elo
- sekreteraren för internationella ärenden Gunnilla Carlander
- enhetschef Arto Kosonen och utrikessekreterare Outi Holopainen, utrikesministeriet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Under andra världskriget uppstod ett starkt behov av att skapa en helt ny plattform för det framtida Europa, en plattform som skulle bygga på gemensamt accepterade värderingar, gemensamma institutioner och en fredlig samverkan inom ramen för dessa institutioner. Behovet utgjorde en pådrivande faktor när Europarådet bildades i maj 1949. I och med att Europa vid den tiden var tudelat i ideologiskt-politiskt hänseende var det främst en rad västeuropeiska länder som gick samman för att realisera dessa strävanden. De centrala premisser som de ursprungliga grundarna utgick från var dock till den grad allmänneuropeiska och allmänmänskliga att praktiskt taget samtliga stater i Europa efter den politiska omvälvningen fyrtio år senare visat sig

omfatta premisserna genom att ansluta sig till Europarådet eller kandidera för medlemskap. När rådet bildades var medlemmarna tio. I april 1999 blev Georgien den 41:a medlemmen.

Europarådet har i realiteten kunnat betraktas som en paneuropeisk organisation efter att Ryssland och flertalet andra länder i Central- och Östeuropa ingår i medlemskretsen. Speciellt viktigt är det ryska medlemskapet, menar utrikesutskottet, eftersom rådet därmed fick insyn i det ryska rättsväsendet och andra samhällsliga institutioner. Detta kan ses som ett stort principiellt framsteg. Att länderna i Central- och Östeuropa nu kommer att samarbeta med de västeuropeiska staterna innebär allmänt taget att så gott som alla europeiska länder håller på att få samma syn på begreppet demokrati.

Ett tecken på vikten av det ryska medlemskapet är att en rad utomeuropeiska stater uttryckte intresse för samarbete med Europarådet så snart medlemskapet började förefalla sannolikt och när Ryssland inträdde i rådet. Kanada har observatörsstatus i både den parlamentariska församlingen och ministerkommittén, USA och Japan i ministerkommittén. Mexiko har anhållit om observatörsstatus i den parlamentariska församlingen.

Resultatet av utvecklingen är att Europarådet är den helt europeiska internationella organisation som har den största uppslutningen. Enligt Europarådets stadga skall rådet arbeta för en europeisk integration genom att värna och utveckla dels en pluralistisk demokrati, dels de mänskliga rättigheterna, försöka finna gemensamma lösningar på samhällsliga problem och stärka medvetenheten om det europeiska kulturarvet. Kort sagt är rådets viktigaste uppgift att förbättra livskvaliteten för samtliga invånare i Europa.

Riksdagen föreläggs årligen en berättelse från Finlands delegation i Europarådet. Denna berättelse handlar om verksamheten i ett av huvudorganen, den parlamentariska församlingen. Den parlamentariska församlingen består av representanter för medlemsstaterna och är ett rådgivande organ. Den kan med andra ord inte fatta beslut som binder medlemsstaterna. Församlingens rekommendationer riktas till ministerkommittén, som behandlat dem och eventuellt vidtar åtgärder med anledning av dem. Delegationerna agerar individuellt i den parlamentariska församlingen och inte som sitt lands representanter. Debatterna i församlingen rör sig över hela skalan av problem inom den europeiska människogemenskapen. Viktiga teman har bland annat varit utvecklingen av de demokratiska systemen, de mänskliga rättigheterna, utvecklingen i medlemsstaterna vad beträffar kultur, forskning, utbildning och teknik, upphävande av dödsstraffet och regionala kriser. Europarådet har också varit starkt engagerat i att stödja olika kulturer och bland annat minoritetsspråk. Den parlamentariska församlingen drar genom sina ställningstaganden upp linjerna för verksamheten inom de europeiska samhällena.

Det andra av Europarådets huvudorgan är ministerkommittén, som representerar medlemsstaternas regeringar. Den godkänner rådets överenskommelser, rekommendationer och resolutioner. Dessa bygger ofta på initiativ från den parlamentariska församlingen. Ministerkommittén består av medlemsstaternas utrikesministrar eller deras i Strasbourg ackrediterade ställföreträdare, som är ständiga representanter för medlemsländerna i rådet.

Europarådet har också ett särskilt organ för samarbetet på det lokal- och regionalpolitiska planet. Europeiska kongressen för lokala och regionala myndigheter (CLRAE) är ett rådgivande organ, som representerar kommunerna och regionerna i Europa. Kommunalkongressen är uppdelad i två kamrar, en för lokala representanter och en för regionala representanter. Dess uppgift är att säkerställa att de lokala och regionala myndigheterna deltar i utvecklingen i Europa samt att främja Europarådets ideal, demokrati och mänskliga rättigheter utifrån lokala premiser. Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, den s.k. europeiska kommunalkonventionen från 1985 innehåller den konstitutionella och lagliga ram för kommunalt självstyre samt de principer som skall följas inom kommunalförvaltningen. Finland ratificerade stadgan i juni 1991. Insatserna vid kongressen för lokala och regionala myndigheter har bidragit till att ett demokratiskt mångpartisystem slagit rot i de central- och östeuropeiska länderna.

Av de 173 konventioner som antagits under Europarådets 50-åriga existens har merparten tillkommit på initiativ av den parlamentariska församlingen. Av konventionerna gäller för närvarande 139 internationellt. Finland har under sitt tioåriga medlemskap ratificerat 81 konventioner och undertecknat 14. Medlemsstaterna kan utifrån konventionerna harmonisera sin lagstiftning.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna hör till de viktigaste konventionerna. Genom den skapades ett europeiskt system för att slå vakt om de mänskliga rättigheterna. Alltsedan november 1998 är det den nya europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som övervakar att konventionen

följs. Omstruktureringen av domstolen bygger på 11:e tilläggsprotokollet till konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt protokollet ersätts kommissionen för de mänskliga rättigheterna och domstolen för de mänskliga rättigheterna, som bägge arbetat på deltid, med en ny europeisk domstol på heltid för de mänskliga rättigheterna. Därtill har Europarådet bland annat presterat ett tilläggsprotokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna avseende avskaffande av dödsstraffet under fredstid, en europeisk kulturkonvention, en konvention om bioetik, en europeisk stadga om lokal självstyrelse, en konvention om bekämpande av terrorism, en konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter samt en konvention om förhindrande av tortyr och omänsklig behandling.

Den parlamentariska församlingens debatter, rapporter och utredningar har lett till ändringar i de nationella lagarna på områden som till exempel minoritetsrättigheter, vapenvägrarnas ställning, polisetik, konsumentskydd, det arkitektoniska arvet, användningen av försöksdjur i medicinska test, klimatförändringar, drogproblem och alkoholpolitik.

Europarådet har gjort en tungt vägande insats för att främja den vetenskapliga forskningen och för att göra forskningsresultaten kända i Europa. Den rådgivande församlingen arrangerar med jämna mellanrum konferenser, symposier och offentliga utfrågningar, där exempelvis anti-våldsåtgärder samt kontroversiella frågor som kärnenergi, miljöskydd och genteknik tas upp. Sammankomsterna har bidragit till att de europeiska staterna börjat samarbeta kring vissa specialområden och fått attityderna att svänga.

Konventionen om bioetik öppnades för undertecknande i april 1997 och undertecknades av Finland den 4 april samma år. Den är ett led i Europarådets ambition att utveckla de etiska och juridiska normerna inom medicinen genom rekommendationer som styr medlemsstaternas lagstiftning och praxis. Konventionen kompletterar fri- och rättigheterna för personer som blir föremål för medicinska åtgärder. I samma paket som konventionen ingår ett tilläggsprotokoll avseende kloning av människor. Finland under-

tecknande detta tilläggsprotokoll den 12 januari 1998. Tilläggsprotokoll avseende organ- och vävnadstransplantationer, medicinsk forskning gällande människor, skydd för embryon och genteknik håller på att tas fram, men i och med att det handlar om känsliga saker framskrider arbetet långsamt.

I februari 1998 trädde en i Europarådet beredd ramkonvention om skydd av nationella minoriteter i kraft. Finland hade ratificerat konventionen året innan. I sitt betänkande (UtUB 13/1997 rd) om konventionen konstaterade utrikesutskottet att nationella minoriteter i konventionen vid ikraftträdandet kunde anses gälla åtminstone samer, zigenare, judar, tatarer, så kallade gammalryssar och de facto också finlandssvenskar. När konventionen skulle sättas i kraft avsåg utskottet inte att avgränsa antalet minoriteter som konventionen tillämpas på, även om regeringen i propositionen framhöll att nya, nyligen invandrade minoriteter inte omfattas av den. En indelning i traditionella och nya minoriteter är inte den bästa möjliga generella utgångspunkten, menade utskottet.

Europarådets toppmöte i Wien 1993 godkände en resolution gällande rasism, främlingshat, antisionism och intolerans samt en aktionsplan i anknytning härtill. Till följd härav ingår åtgärder mot rasism och intolerans numera i rådets verksamhet inom området för utbildningsmässiga, kulturella, massmediala och sociala frågor. År 2001 arrangeras en världskonferens mot rasism och Europarådet har axlat ansvaret för de förberedande arbetena för Europas del. Rådet koordinerade 1995 en ungdomskampanj med temat "Alla olika, alla lika", som sträckte sig över hela Europa. Inom ramen för kampanjen tillsattes i varje medlemsstat en egen nationell kommitté med representanter för ungdomsorganisationer som medlemmar.

Zigenarna är en vitt utbredd allmän-europeisk minoritet, som har hållits för den sämst behandlade gruppen i Europa. Vad beträffar zigenarna har uppföljningsåtgärder satts in och dessutom tas frågan upp i ett antal rapporter och rekommendationer från Europarådet. Som ett positivt faktum vill utskottet framhålla att Finland under ett flertal år avsatt anslag för en specialfond för

zigenare. Ett annat land som bidragit stort till fonden är Holland.

I mars 1998 trädde den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk från 1992 i kraft. Den avser att säkerställa att landsdels- och minoritetsspråk kan användas i skolor, den offentliga förvaltningen, kulturell verksamhet, det sociala livet och i massmedierna. Finland hör till ursprungsparterna i stadgan och lämnade i mars 1999 den första nationella deltidrapporten om hur stadgan följts.

I och med att Finland 1989 blev medlem i Europarådet blev det möjligt för oss att aktivare komma med förslag till hur problemen i Europa kunde lösas. Den parlamentariska församlingen godkände 1995 utifrån ett finländskt initiativ skyldigheten att övervaka att de nya medlemmarna efterlever sina åtaganden ("Halongen Order"). Senare utvidgades skyldigheten att gälla samtliga Europarådsländer. Vad substansen beträffar fick Halonen Order 1997 en efterträdare i det nya granskningsutskottet, som har till uppgift att granska att alla medlemsländer uppfyller sina åtaganden. Ministerkommittén har en egen granskningsenhet. Samverkan mellan den parlamentariska församlingen och ministerkommittén skall såvitt möjligt intensifieras när det gäller granskningsverksamheten.

Turkiet hör till de länder som är föremål för uppföljning. Den första länderapporten angående Turkiet behandlades i januari 1999. Det är fråga om en så kallad informationsrapport, som inte leder till någon resolution eller rekommendation. Rapportens huvudavsnitt behandlar tortyr och förnedrande behandling, staffpraxis, utvecklingen och bristerna i lagligheten, åsiktsfriheten främst mot bakgrunden av den turkiska lagstiftningen om terrorism, fängslade parlamentariker, grundlagsreformen och rättigheterna för turkiska medborgare med kurdiskt ursprung.

Läget i Kaukasien och Tjetjenien samt i synnerhet i Jugoslavien och Albanien hör till de politiska frågor som på senaste tid väckt livlig debatt i Europarådet. Utvecklingen i de två sistnämnda staterna har upplevts som oroväckande, och trots internationella bemödanden ser det inte ut som om problemen snabbt kunde lösas. Jugoslavien beviljades speciell gäststatus i juni 1989,

varefter landet ansökte om medlemskap i februari 1990. Ministerkommittén lade ner samarbetet med Jugoslavien i oktober 1991 och återkallade landets status som speciell gäst i juni 1992. Jugoslavien lämnade in en ny ansökan om medlemskap i Europarådet i mars 1998. I sitt svar till den jugoslaviska regeringen framhöll ministerkommittén att Jugoslavien förutsetts erkänna och följa Europarådets principer och värden, om landet vill att relationerna med Europarådet skall utvecklas. Medlemsansökan gav Europarådet en bättre chans att aktivare ta ställning till läget i Jugoslavien.

Mot slutet av 1990-talet blev situationen i Kosovo kritisk och till följd härav besöktes Belgrad och Pristina 1998 av två delegationer från Europarådet. Därtill har rådet haft en mängd andra kontakter i anknytning härtill: bland annat har en Kosovo-delegation på senaste tid medverkat vid flera av den parlamentariska församlingens sessioner. Vid sessionen i april 1999 i år deltog ordföranden för utrikesutskottet i Förenta Republiken Jugoslaviens parlament i inofficiella diskussioner.

Utrikesutskottet omfattar ståndpunkten i berättelsen att en bedömning av möjligheterna att lösa krisen i Jugoslavien och behandla landets medlemsansökan bör utgå bland annat från om den allmänna interna utvecklingen i Jugoslavien går i demokratisk riktning och om man gör framsteg i fråga om att lösa krisen i Kosovo samt flyktingproblemen till följd av krisen i Jugoslavien och Kosovo. Utskottet noterar med tillfredsställelse att Europarådet i en rad antagna resolutioner och rekommendationer vädjat till den jugoslaviska regeringen att följa Daytonavtalet och initiera demokratiska reformer i överensstämmelse med rådets principer. Rådet understryker vikten av att Kosovo återfår sin autonomi, att våldsdåden upphör och att flyktingarna får möjlighet att återvända till sina hemtrakter. Finlands delegation har varit aktiv när frågan varit upp i den rådgivande församlingen, konstaterar utskottet.

Europarådets parlamentariska församling tar normalt upp sociala frågor till behandling vid sina sessioner utifrån den sociala stadgan, som antogs 1961 och trädde i kraft 1965. Stadgan

tillkom som ett komplement till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och omfattar de sociala och ekonomiska rättigheterna. Stadgan avser att trygga och främja de sociala rättigheterna, till exempel trygghet i arbetslivet, social- och hälsovård, jämställdhet, skydd för familjelivet och invandras rättigheter i Europa. Kruxet är att endast 22 av Europarådets 41 medlemsländer har ratificerat stadgan. I den föreliggande berättelsen påpekas att i synnerhet de stora samhälleliga och ekonomiska omvälvningarna på 1990-talet har föranlett en översyn av den sociala stadgan. År 1996 antogs flera tilläggsprotokoll, som ger arbetsmarknadsorganisationer och andra frivilligorganisationer rätt att framställa klagomål hos Europarådet mot otillfredsställande behandling i fråga om de sociala rättigheterna i stadgan. Tilläggsprotokollet trädde i kraft i Finland den 1 september 1998.

Den parlamentariska församlingens initiativ till att Europarådets insatser för ungdomen skall utvidgas ledde till att ministerkommittén 1996 beslutade uppdra åt en utomstående konsult att ta fram en rekommendation för aktionslinjerna och formerna för Europarådets ungdomspolitik. I sina kommentarer om rekommendationen understryker den rådgivande församlingen bland annat vikten av ökat samarbete både internt inom Europarådet och med andra internationella organ och aktörer, typ frivilligorganisationer. En annan viktig sak är att se till att det också i framtiden avsätts tillräckliga resurser för ungdomsarbetet. Utrikesutskottet omfattar denna ambition och vill alldeles särskilt poängtera nödvändigheten av att förbättra rådets samarbete med frivilligorganisationer. Ministerkommitténs färskaste rapport om hur relationerna mellan Europarådet och frivilligorganisationer (främst sådana som arbetar för handikappade, minoriteter, mänskliga rättigheter och miljöskydd) har utvecklats publicerades i slutet av mars 1999. För att aktivera medborgarna till verksamhet inom ramen för demokratiska institutioner har Europarådet gått in för ungdomsparlament och kom så sent som i april 1999 med ett förslag till resolution om denna verksamhet.

Under de femtio år Europarådet har verkat har det skapat ett omfattande sekretariat bestå-

ende av 1 300 anställda, vars sakkunskap och erfarenhet är en värdefull resurs i rådets arbete. Inom rådets ram har det också uppkommit ett stort antal fackutskott, som delvis härstammar från de tider då de inte ännu fanns andra europeiska organisationer. Europarådet ändrade sin utskottsstruktur under åren 1995—1999 och har som ambition att utskottens antal inte längre skall öka. Utrikesutskottet anser det viktigt att behovet av fackutskott granskas utifrån effektiviteten i deras verksamhet.

Sedan Europarådet grundades har ytterligare andra europeiska och euroatlantiska organisationer uppstått, bland andra Europeiska unionen och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Dessutom finns det ett antal europeiska organisationer med ett mera begränsat medlemsantal. Utrikesutskottet har i olika sammanhang uppmärksammat problemen med organisationernas delvis överlappande verksamhet. Europarådets mest framträdande roll gäller de mänskliga rättigheterna, men också Europeiska unionen driver en aktiv människorättspolitik både inom unionen och i sina relationer till utomstående stater. I vissa fall tampas även Förenta Nationerna med samma problem som båda dessa organisationer. En klar överlappning har också förekommit inom vissa delar av Europarådets och OSSE:s verksamhet, bland annat i fråga om valobservation.

Utskottet framhåller att det kan vara till nytta för samtliga inblandade att flera organisationer verkar på samma område, men överlappningar kan lika väl orsaka mångfaldiga kostnader och menlig konkurrensmentalitet. För att lösa problemet bör man försöka få till stånd samarbete mellan organisationerna emellan. Utskottet finner det positivt att många av fackutskotten inom Europarådet regelbundet samarbetar med andra internationella organisationer.

Som ett led i utvärderingen av den nya politiska och institutionella situationen tillsatte enligt den aktuella berättelsen Europarådets toppmöte 1997 en grupp av ”visa personer”, de vises utskott (Committee of Wise Persons) att utreda och lägga fram förslag till reform av Europarådets uppbyggnad och verksamhet. Bland andra Finlands utrikesminister Tarja Halonen var medlem i ut-

skottet. Kommittén lade fram sin rapport för ministerkommittén i november 1998. Den tar framför allt ställning till hur Europarådets verksamhet för att främja en pluralistisk demokrati, rättstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna skall kunna stödjas. Beträffande Europarådets inre struktur rekommenderar rapporten att förhållandet mellan organisationens olika organ skall ges klarare linjer och deras inbördes växelverkan ökas. Vidare rekommenderas större flexibilitet och effektivitet i organisationens förvaltning. Ministerkommittén, som svarar för uppföljningen av rapporten, får i maj 1999 en översikt av hur rekommendationerna dittills följts. Utrikesutskottet finner det viktigt att de vises utskottsrekommendationer genomförs i praktiken.

Europarådet har, anser utrikesutskottet, gjort ett värdefullt arbete både när det gäller att främja de mänskliga rättigheterna, dess sedan gammalt viktigaste uppgift, och när det gäller att förebygga kriser. Breddningen av rådets medlemsbas har ytterligare framhävt betydelsen av de mänskliga

rättigheterna på ett allt större område. Rådet kan därför ha en viktig roll som modell också för den övriga världen. Om inte kränkningar av de mänskliga rättigheterna och kriser förebyggs, vore läget ännu värre än nu på många krisområden. Utskottet utgår från att en ständig utveckling måste ske också inom Europarådet. Bland annat samarbetet med andra internationella organisationer måste effektiviseras. Uppföljningen (s.k. monitoring) av utvecklingen på krisområdena hör inte enbart till Europarådet, men den utgör en del av en process där rådet också i fortsättningen kan göra en värdefull insats bland annat utgående från rekommendationer av de vises utskott.

Förslag till beslut

Med anledning av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet vördsamt

att riksdagen sänder detta betänkande både till Finlands delegation i Europarådet och till regeringen.

Helsingfors den 11 maj 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Gunnar Jansson /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Anneli Jäätteenmäki /cent
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd

Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkeaoja /cent
Kalevi Olin /sd
Hannu Takkula /cent
Martti Tiuri /saml
suppl. Paula Kokkonen /saml
Esko-Juhani Tennilä /vänst.