

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 42/2000 rd

Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 17 oktober 2000 statsrådets skrivelse med anledning av Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (U 45/2000 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho, inrikesministeriet
- utrikessekreterare Pekka Shemeikka, utrikesministeriet
- specialrådgivare Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- juris licentiat Tapio Kuosma
- juris licentiat Kirsi Piispanen
- professor Ilkka Saraviita.

Professor Tuomas Ojanen har inlämnat ett skriftligt utlåtande som har fogats till utskottets handlingar.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslag

Syftet med direktivet är att verkställa de bestämmelser som ingår i Amsterdamfördraget, handlingsplanen från Wien och ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors.

I direktivförslaget avsedda situationer då tillfälligt skydd behövs kan uppstå i synnerhet till följd av väpnade konflikter och fortsatt våld el-

ler till följd av systematiska eller omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Medlemsstaterna beviljar fördrivna personer uppehållstillstånd för den tid det tillfälliga skyddet varar, i regel för en tid av ett år.

Att en situation då tillfälligt skydd behövs föreligger konstateras genom ett beslut som rådet fattar med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen. Det tillfälliga skyddet upphör

när den utsatta fristen på högst två år har löpt ut eller när rådet fattat beslut med kvalificerad majoritet om att skyddet upphör.

Direktivet syftar till att harmonisera minimirättigheterna i medlemsstaterna för de personer som får skydd för att säkerställa ett adekvat skydd för dem. Rätten att söka asyl kvarstår oförändrad. Utgångspunkten är att de när det tillfälliga skyddet har upphört frivilligt återvänder till ursprungslandet så snart detta kan ske på ett tryggt och människovärdigt sätt. När skyddet har upphört tillämpas de allmänna bestämmelserna om skydd för utlänningar samt inresa och vistelse på dem.

Enligt direktivförslaget skall en solidarisk ekonomisk fördelning genomföras så att de åtgärder som hänför sig till tillfälligt skydd delvis finansieras av Europeiska flyktingfonden.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till direktivförslaget om tillfälligt skydd. Det ligger i Finlands

intresse att det med tanke på massiv tillströmning av fördrivna personer finns harmoniserade förfaringssätt på europeisk nivå.

En tillämpning av förfarandet med tillfälligt skydd får inte begränsa tillämpningen av Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning. När det tillfälliga skyddet upphör skall berörda personer behandlas på ett humant sätt. Genèvekonventionen skall iaktas liksom även andra konventioner om de mänskliga rättigheterna som är bindande för EU-medlemsstaterna.

Bestämmelserna i direktivförslaget måste specificeras i synnerhet till de delar som hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Utgångspunkten bör vara att personer som får tillfälligt skydd fördelas mellan de olika medlemsstaterna på frivillig basis med avseende på såväl dem som flyttas som mottagarländerna. Gemenskapens ekonomiska stöd skall vara den primära formen för genomförande av solidariskt ansvar.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Gemenskapens behörighet och den föreslagna ordningen för beslutsfattande

Behörighetsgrund. Enligt kommissionen utgör artikel 63.2 punkterna a och b i Romfördraget rättslig grund för direktivet. De ger rådet behörighet att bland annat genomföra åtgärder som avser flyktingar och fördrivna personer inom områden, där det är fråga om miniminormer för att ge tillfälligt skydd (punkt a) samt främjande av en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (punkt b).

Enligt utskottets uppfattning kan rådet utfärda direktiv med stöd av dessa bestämmelser. Direktivförslaget harmonierar också med de proportionalitets- och subsidiaritetsprinciper som är ett villkor för att utfärda gemenskapens regelverk. Syftet med direktivet är nämligen att en-

dast utfärda bestämmelser om minimikraven, utöver vilket en reglering på gemenskapsnivå kan motiveras på de grunder som framställs i motiveringen till förslaget.

Situationer som kräver tillfälligt skydd.

Enligt artikel 5.1 i förslaget konstaterar rådet genom sitt beslut att en situation som kräver tillfälligt skydd föreligger. Varken i artikel 63 i Romfördraget eller i något annat dokument finns någon uttrycklig bestämmelse om konstaterande av en situation som kräver att tillfälligt skydd ges. Till denna del blir den centrala frågan om rådets behörighet enligt artikel 63 dock också inkludera behörighet att utfärda bestämmelser om konstaterande av en sådan situation.

När en situation av det slag som avses konstateras är det fråga om beslutsfattande i anknytning till verkställigheten av det föreslagna direktivet. I artiklarna i avdelning IV i tredje delen av

Romfördraget ingår inga uttryckliga bestämmelser om verkställigheten av åtgärder som beslutats med stöd av dem (se däremot avdelning VI i unionsfördraget). Allmänna bestämmelser som verkställigheten av de regelverk som rådet godkännt finns i artikel 202 i Romfördraget. På grundval av huvudregeln i artikeln ger rådet kommissionen verkställighetsbefogenheter, men i specialfall kan rådet förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenhet att verkställa de regelverk som det godkännt.

De åtgärder som gäller tillfälligt skydd har enligt utskottets åsikt sådana särdrag i jämförelse med gemenskapens övriga verksamhet, till exempel verkställigheten av konkurrensbestämmelserna, att det i detta fall är motiverat att rådet förbehåller sig rätten att verkställa regelverket. I enlighet med detta är det möjligt att bestämma i direktivet att rådet beslutar när en situation som förutsätter tillfälligt skydd anses föreligga. På så sätt säkerställs att beslutsfattandet är enhetligt och förutsebart samt att hela direktivet genomförs på ett likartat sätt.

I sin bedömning har utskottet beaktat artikel 64.2 i Romfördraget som berör provisoriska åtgärder. Denna punkt i Romfördraget avses bli tillämplig i sådana nödsituationer där de minimiåtgärder som avses i artikel 63 inte ännu genomförts på gemenskapsnivå eller där sådana minimiåtgärder inte är tillräckligt effektiva. På grundval av denna punkt är det därför inte berättigat att dra den motsatta slutsatsen att rådet inte kan ges i artikel 5.1 i direktivförslaget avsedd beslutanderätt.

Rådets beslutsförfarande. Enligt direktivförslaget konstaterar rådet genom beslut som fattats med kvalificerad majoritet och på förslag av kommissionen att en situation som kräver tillfälligt skydd föreligger. Artikel 67.1 i Romfördraget om beslutsordningen för avdelningen i fråga är tillämplig på t.ex. godkännandet av det föreliggande direktivförslaget, men däremot inte på verkställigheten av direktivet. Artikel 205.1 i Romfördraget gäller å andra sidan beslutsfattande i allmänhet och enligt denna punkt fattas rådets beslut med en majoritet av medlemmarna

om inte annat föreskrivs i fördraget. Sålunda bör det anses att grunder för en beslutsordning enligt artikel 5.1 i direktivförslaget inte står att finna i Romfördraget. Rådets beslut om att en situation som kräver tillfälligt skydd föreligger bör fattas med enkel majoritet.

Övriga faktorer

Grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Enligt artikel 3.1 i direktivförslaget inverkar ett tillfälligt skydd inte på erkännande av flyktingstatus med stöd av Genèvekonventionen. Enligt punkt 2 i samma artikel genomför medlemsstaterna de åtgärder som gäller tillfälligt skydd i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna såsom dessa garanteras i Europakonventionen angående skydd av de mänskliga rättigheterna. Utskottet understryker dessa allmänna principers betydelse och påpekar med beaktande av även artikel 6 i unionsfördraget att de också måste inverka på det slutliga innehållet i artiklarna i direktivet och i sista hand på tolkningen av artiklarna.

I artikel 13 i direktivförslaget definieras begreppet familj i familjeåterföreningsfall. Med anledning av förslaget bör uppmärksamhet fästas vid artikel 8 i Europakonventionen angående skydd av de mänskliga rättigheterna som gäller rätt till skydd för privat- och familjeliv. Enligt praxis vid tolkning av artikeln kan även ett vuxet barn beroende på omständigheterna ha sådana familjeband med sina föräldrar eller syskon som skall skyddas enligt artikel 8 i konventionen (*Nasri versus Frankrike* 13.7.1995 A 320-B). Ett villkor för att ett samboförhållande skall omfattas av avtalsbestämmelsen är enligt huvudregeln att parterna bor tillsammans, men i undantagsfall har det ansetts att det kan vara fråga om ett faktisk familjeband även utan sammanboende (*Kroon m.fl. versus Nederländerna* 27.10.1994 A 297-C).

Utifrån direktivförslaget tillämpas bestämmelsen om partner likväl endast i de medlemsstater, där sambor jämställs med äkta makar i rättssystemet. Förslaget ger upphov till problem även av den orsaken att de som är i behov av tillfälligt skydd särbehandlas beroende på med-

lemsstat. I överföringssituationer enligt artikel 26 uppstår därtill problem då sambor förflyttas från en medlemsstat som erkänner samboförhållanden till en medlemsstat som inte gör det. Följden därav förefaller att vara en splittring av familjen som strider mot Europakonventionen angående skydd av de mänskliga rättigheterna.

Kostnadsverkningar. Utskottet fäster till sist uppmärksamhet vid att medlemsstaterna enligt artikel 32.1 i direktivförslaget senast den 31 december 2002 skall sätta i kraft de lagar, förordningar och administrativa bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv. I den fort-

sätta nationella beredningen av ärendet bör de uppskattade kostnadsverkningarna av de åtgärder direktivet kräver (inkvartering, socialskydd, hälsovård, utbildning o.s.v.) preciseras.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i ärendet preciserat med den anmärkning som gäller artikel 5.1 i direktivförslaget.

Helsingfors den 24 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.