

U 67/2008 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till rådets beslut om ingående från Europeiska gemenskapens sida av Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen (*konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 28 och 29 augusti 2008 till rådets beslut om ingående från Europeiska gemenskapens sida

av Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 27 november 2008

Utrikesminister *Alexander Stubb*

Rättschef *Marcus Laurent*

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2008/1351–EU/2008/1352

FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM INGÅENDE FRÅN EUROPEISKA GEMENSKAPENS SIDA AV FÖRENTA NATIONERNAS KONVENTION OM RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING OCH AV DET FAKULTATIVA PROTOKOLLET TILL KONVENTIONEN (KONVENTION OM RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING)

1 Förslagen och deras syfte

Europeiska gemenskapernas kommission lämnade den 28 och 29 augusti 2008 förslag till rådets beslut (KOM (2008) 530 slutlig VOL. I och VOL. II), nedan "förslagen", om ingående från Europeiska gemenskapens sida av Förenta Nationernas, nedan "FN", konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, nedan "konventionen", och av det fakultativa protokollet till konventionen, nedan "protokollet", vilka antogs den 13 december 2006 av FN:s generalförsamling. Förslagen har (KOM (2008) 530 slutlig/2 VOL. I och VOL. II) rättats den 2 september 2008. Förslagen behandlas av rådets arbetsgrupp för de mänskliga rättigheterna. De beslutsförslag som nu föreligger för behandling gäller gemenskapens godkännande av konventionen som den undertecknat år 2007, samt gemenskapens anslutning till protokollet. Innan undertecknandet av konventionen för gemenskapens del har riksdagen informerats genom E-skrivelsen E 2/2007 rd.

2 Förslagets bakgrund och huvudsakliga innehåll

Genom sin resolution A/RES/56/168 tillätte FN:s generalförsamling i december 2001 en *ad hoc*-kommitté som fick i uppgift att utreda olika möjligheter att upprätta en internationell konvention för att stärka och skydda rättigheterna och värdigheten för personer med funktionsnedsättning. Kommitténs sessioner var öppna för alla FN:s medlemsstater och ackrediterade organisationer från det civila samhället. Mellan 2002 och 2006 sammanträdde kommittén åtta gånger. Kon-

ventionen och protokollet antogs av FN:s generalförsamling den 13 december 2006.

Konventionen och protokollet öppnades för undertecknande den 30 mars 2007 i New York. Finland undertecknade såväl konventionen som protokollet samma dag. Också Europeiska gemenskapen undertecknade konventionen den 30 mars 2007. I beslutet om att underteckna konventionen avgav rådet en förklaring om att snarast möjligt ompröva frågan om undertecknande av det fakultativa protokollet på gemenskapens vägnar. Eftersom Europeiska gemenskapen inte har undertecknat protokollet, föreslår kommissionen nu en anslutning till det. Såväl konventionen som protokollet trädde i kraft på internationell nivå den 3 maj 2008. Hittills har konventionen undertecknats av alla medlemsländer i Europeiska unionen, nedan "EU", av vilka fyra också har ratificerat den. Protokollet har hittills undertecknats av 18 medlemsländer, av vilka fyra har ratificerat det.

I förslaget till beslut om konventionen framför kommissionen att rådet ska besluta som godkännande av konventionen på gemenskapens vägnar och göra en reservation i fråga om artikel 27.1 i konventionen (bilaga 2 till förslaget, andra stycket). I reservationen konstateras det att försvarsmakten undantas från tillämpningen av principen om icke-diskriminering på grund av funktionsnedsättning på det sätt som avses i direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbets- och yrkesliv (2000/78/EG). I förslaget sägs det också att gemenskapen förutom instrumentet om formellt bekräftande också bör deponera en förklaring om omfattningen av sin behörighet när det gäller frågor som omfattas av konventionen och för vilka den

fått överta behörigheten från sina medlemsstater (bilaga 2 till förslaget, första stycket).

Beträffande frågor som faller inom gemenskapens behörighetsområde ska kommissionen enligt förslaget fungera som kontaktpunkt när det gäller ärenden som rör genomförandet av konventionen. Dessutom kan gemenskapens institutioner inrätta en samordningsmekanism som avses i konventionen för att underlätta genomförandet av konventionen. Rådet kan på förslag av kommissionen besluta att utse eller upprätta en sådan struktur som avses i konventionen och som allt efter behov består av en eller flera oberoende mekanismer för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen när det gäller frågor som faller inom gemenskapens behörighetsområde. I förslaget sägs det också att kommissionen på gemenskapens vägnar ska bemyndigas att välja ut och nominera en expert till kommittén för personer med funktionsnedsättning, nedan "kommittén". Likaså föreslås det att medlemsstaterna ska lämna rapporter till kommissionen om frågor som faller inom gemenskapens behörighetsområde för sammanställning. Kommissionen bemyndigas att fastställa hur denna rapporteringsmekanism ska fungera. Gemenskapens institutioner ska gemensamt besluta om hur rapporteringen om institutionernas genomförande av konventionen kan ske. Vidare föreslås det att kommissionen, när det gäller frågor som faller inom gemenskapens behörighetsområde, ska företräda gemenskapen vid möten i organ som har inrättats genom konventionen.

I förslaget till beslut om protokollet föreslår kommissionen att rådet godkänner gemenskapens anslutning till protokollet. Enligt förslaget ska gemenskapen förutom anslutningsdokumentet också deponera den förklaring som avses i protokollet där det fastställs omfattningen av de frågor som täcks av konventionen och protokollet och för vilka gemenskapen har fått överta behörighet från sina medlemsstater (bilaga 2 till förslaget, första stycket) samt en förklaring som innehåller en hänvisning till den ovan nämnda reservationen i konventionen (bilaga 2 till förslaget, andra stycket). Enligt förslaget ska gemenskapen och dess medlemsstater ha skyldighet till ömsesidig information och

samarbete när det gäller frågor som direkt eller indirekt berör gemenskapsrätten.

I förslagen till beslut sägs det också att rådet på grundval av förslag från kommissionen på gemenskapens vägnar får besluta lämna in förslag om ändring av konventionen och protokollet till FN:s generalsekreterare.

3 Konventionens och protokollets innehåll

3.1 Huvudsakligt innehåll

Syftet med konventionen är att förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter fullt ut och på samma villkor som andra. Bakgrunden till detta mål är att det, när det gäller personer med funktionsnedsättning, ofta brister i fullgörandet av de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som alla har rätt till enligt FN:s människorättskonventioner. Orsaken är vanligen fördomar, okunskap och många fall rentav lagstiftningen i landet. Med konventionen instiftas inga nya rättigheter.

Den bärande tanken i konventionen är att garantera jämlikhet för personer med funktionsnedsättning och förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning (artikel 5). Andra viktiga artiklar är bland annat artikel 9 som gäller tillgänglighet, artikel 12 som handlar om rättshabilitet, artiklarna 14–17 som handlar om frihet och säkerhet samt fysisk integritet, artikel 24 som handlar om utbildning, artikel 25 som handlar om hälsa, artikel 26 som införts på Finlands initiativ och som handlar om habilitering och rehabilitering samt artikel 27 som handlar om arbetsliv.

Genomförandet av konventionen övervakas på såväl internationellt som nationellt plan. På det nationella planet ska konventionsparterna utse en nationell kontaktpunkt, överväga att inrätta eller utse en samordningsmekanism samt bibehålla eller förstärka en struktur som består av en eller flera oberoende mekanismer för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen, eller utse eller upprätta en sådan struktur (artikel 33).

På det internationella planet ska genomförandet övervakas av en kommitté som upprättas med stöd av konventionen (artikel 34). Kommittén ska ha 12–18 expertmedlemmar som väljs bland de kandidater som utses av konventionsparterna. Medlemmarna i kommittén ska väljas vid konventionsstatskonferenser för en tid av fyra år och de ska kunna omväljas en gång. Till kommitténs uppgifter hör bland annat att granska konventionsparternas periodiska rapporter och lägga fram förslag och allmänna rekommendationer om rapporterna.

Med protokollet införs en individuell klagorätt i fråga om de rättigheter som anges i konventionen samt ett prövningsförfarande som riktar sig mot protokollsparterna (artikel 6). Kommittén kan granska klagomål som uppfyller kraven i protokollet samt lämna förslag och rekommendationer till den konventionsstat som klagomålet gäller och till den som har framfört klagomålet. Om en konventionsstat enligt tillförlitlig information allvarligt eller systematiskt har kränkt de rättigheter som skyddas i konventionen, har kommittén rätt att inleda ett förtroligt prövningsförfarande i samarbete med den berörda staten. Protokollet ger konventionsstaterna rätt att i samband med undertecknandet eller ratifikationen eller anslutningen uppge att de inte erkänner kommitténs behörighet i fråga om prövningsförfarandet.

3.2 Detaljerat innehåll

Nedan redogörs närmare för det huvudsakliga innehållet i konventionens och protokollets olika artiklar.

Konventionens innehåll

Enligt artikel 1 är konventionens syfte att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. I artikel 1 beskrivs även vilka som räknas som personer med funktionsnedsättning.

I artikel 2 i konventionen definieras begrepp som ingår i konventionen. I artikeln

finns bland annat en definition av skälig anpassning.

I artikel 3 och 4 i konventionen uppräknas konventionens allmänna principer och konventionsparternas allmänna åtaganden.

Artikel 5 i konventionen innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering och krav på jämlikhet.

Artiklarna 6 och 7 i konventionen gäller ställningen för kvinnor och barn med funktionsnedsättning.

Artikel 8 i konventionen handlar om att höja medvetandet om personer med funktionsnedsättning samt om deras kapacitet och insatser.

Artikel 9 i konventionen gäller tillgänglighet, dvs. åtgärder som gör det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och delta i samhället på alla livets områden på samma villkor som andra.

I artikel 10 i konventionen fastställs rätten till liv för personer med funktionsnedsättning.

I artikel 11 i konventionen åläggs konventionsparterna att säkerställa skydd för personer med funktionsnedsättning i risksituationer och humanitära nödlägen.

Artikel 12 i konventionen gäller likheten inför lagen för personer med funktionsnedsättning och konventionsparternas skyldighet att vidta ändamålsenliga stödåtgärder för att genomföra denna rättighet i praktiken.

I artikel 13 i konventionen föreskrivs som tillgången till rättssystemet.

Artikel 14 i konventionen gäller rätten till frihet och personlig säkerhet för personer med funktionsnedsättning och rättsskyddsgarantier, om personen lagligen berövas sin frihet.

Artikel 15 i konventionen understryker det allmänna förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och ålägger konventionsparterna att särskilt uppmärksamma detta när det gäller personer med funktionsnedsättning.

Artikel 16 i konventionen ålägger konventionsparterna att vidta åtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning mot alla former av utnyttjande, våld eller övergrepp. Här ingår också skyldigheten att utreda och lagföra alla sådana fall.

I artikel 17 i konventionen föreskrivs om rätten till respekt för den fysiska och psykiska integriteten för personer med funktionsnedsättning.

I artikel 18 i konventionen fastställs rätten för personer med funktionsnedsättning till fri rörlighet, frihet att välja boställningsort och till ett medborgarskap på samma villkor som andra samt skyldigheten att registrera barn med funktionsnedsättning omedelbart efter födelsen.

Artikel 19 i konventionen gäller rätten för personer med funktionsnedsättning att leva självständigt och delta i samhället samt samhällets åtgärder för att göra det möjligt.

Artikel 20 i konventionen ålägger konventionsparterna att vidta åtgärder för att säkerställa personlig rörlighet med största möjliga oberoende för personer med funktionsnedsättning.

I artikel 21 i konventionen föreskrivs om rätten för personer med funktionsnedsättning till yttrandefrihet och åsiktsfrihet samt tillgång till information. I artikeln uppmanas också den privata sektorn att ta hänsyn till behoven hos personer med funktionsnedsättning vid förmedling av information. Konventionsparterna ska även främja användningen av teckenspråk och andra alternativa former av kommunikation.

Enligt artikel 22 i konventionen får ingen person med funktionsnedsättning utsättas för kränkning av privatlivet. I artikeln ingår också en bestämmelse om sekretess för uppgifter om hälsa och rehabilitering.

Artikel 23 i konventionen ålägger konventionsparterna att vidta åtgärder för att avskaffa diskriminering av personer med funktionsnedsättning i alla frågor som gäller äktenskap, familj, föräldraskap och personliga förbindelser.

I artikel 24 i konventionen, som handlar om utbildning, vill man främja ett sammanhållet utbildningssystem och livslångt lärande som omfattar alla personer med funktionsnedsättning i så stor utsträckning som möjligt.

Artikel 25 i konventionen innehåller en bestämmelse om rätten till bästa möjliga standarden på hälsan samt tillgång till heltäckande hälso- och sjukvårdstjänster av hög kvalitet utan diskriminering. I artikeln ingår också

en skyldighet att erbjuda personer med funktionsnedsättning tillgång till samma tjänster inom sexuell och reproduktiv hälsa som erbjuds andra personer.

I artikel 26 i konventionen åläggs konventionsparterna att vidta effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att främja heltäckande rehabilitering och rehabilitering, särskilt på områdena hälsa, sysselsättning, utbildning och social service. Också utbildningen av personalen på området uppmärksammas.

I artikel 27 i konventionen erkänner konventionsparterna rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på samma villkor som för andra. Artikel innehåller också en bestämmelse om att konventionsparterna ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning erbjuds skälig anpassning på arbetsplatsen. I kommissionens förslag gällande konventionen ingår ett förslag till reservation som gäller första stycket i artikeln. Enligt förslaget ska försvarsmakten undantas från tillämpningen av principen om icke-diskriminering på grund av funktionsnedsättning.

Artikel 28 i konventionen betonar rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet för personer med funktionsnedsättning.

Artikel 29 i konventionen ålägger konventionsparterna att sörja för att personer med funktionsnedsättning får utöva sin rätt att delta i det politiska och offentliga livet utan diskriminering.

I artikel 30 i konventionen erkänner konventionsparterna rätten för personer med funktionsnedsättning att på samma villkor som andra delta i kulturliv, rekreations- och fritidsverksamhet och idrott.

I artikel 31 i konventionen åtar sig konventionsparterna att insamla ändamålsenlig information, däribland statistik och forskningsrön, som gör det möjligt att utforma och genomföra riktlinjer för genomförandet av konventionen.

I artikel 32 i konventionen åläggs konventionsparterna att inom ramen för internationellt samarbete vidta åtgärder för att förbättra ställningen för personer med funktionsnedsättning. Denna skyldighet upphäver dock inte varje konventionsparts skyldighet att på eget initiativ sätta konventionen i kraft.

Artikel 33 i konventionen handlar om nationellt genomförande av konventionen och dess övervakning.

I artikel 34 föreskrivs om upprättandet av en kommitté och i artikeln anges hur kommitténs medlemmar ska väljas.

I artikel 35 i konventionen åläggs konventionsparterna att regelbundet avge rapporter till kommittén om de åtgärder som har vidtagits för att genomföra konventionen och i artikel 36 beskrivs närmare behandlingen av rapporterna i kommittén.

I artiklarna 37 och 38 i konventionen föreskrivs om samarbete mellan kommittén och konventionsparterna och om kommitténs förhållande till andra organ inom FN och till andra behöriga organ som har upprättats genom internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Enligt artikel 39 i konventionen ska kommittén vartannat år rapportera till generalförsamlingen och till Ekonomiska och sociala rådet om sin verksamhet.

Artikel 40 i konventionen handlar om konventionsstatskonferensen.

Artiklarna 41–50 i konventionen innehåller bestämmelser om undertecknande av konventionen, deponering av instrument, reservationer och andra sedvanliga slutbestämmelser. I artiklarna ingår bland annat om en definition av organisationer för regional integration, bestämmelser om tillämpningen av hänvisningar som gäller konventionsparterna på dessa organisationer och bestämmelser om organisationernas rösträtt. Dessa bestämmelser tillämpas på Europeiska gemenskapen.

Protokollets innehåll

I artikel 1 i protokollet erkänner protokollsparterna kommitténs behörighet att pröva individuella klagomål som riktas mot dem.

I artikel 2 i protokollet fastställs villkoren för att de individuella klagomålen ska tas till prövning. Klagomål får framställas av eller för fysiska personer eller grupper av personer.

I artiklarna 3–5 i protokollet fastställs det förfarande som ska tillämpas vid prövningen av klagomål.

I artiklarna 6 och 7 i protokollet fastställs det s.k. prövningsförfarande som kommittén vid misstanke om allvarliga eller systematiska kränkningar på en protokollparts territorium kan tillämpa för att uppmana den berörda staten till att samarbeta och vidta åtgärder för att reda upp situationen på eget initiativ. Kommittén kan också uppmana den berörda staten att i sin periodiska rapport ta med uppgifter om eventuella åtgärder som den har vidtagit som reaktion på prövningsförfarandet.

I artikel 8 i protokollet ges protokollsparterna möjlighet att förklara att de inte erkänner förfarandet enligt artiklarna 6 och 7.

Artiklarna 9–18 i protokollet innehåller sedvanliga slutbestämmelser.

4 Ikraftträdande av konventionen och protokollet

Enligt artikel 45 i konventionen träder konventionen i kraft den trettionde dagen efter deponeringen av det tjugonde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet. I andra stycket i artikeln sägs det att för varje stat eller organisation för regional integration som ratificerar, formellt bekräftar eller ansluter sig till konventionen efter deponeringen av det tjugonde instrumentet, träder konventionen i kraft den trettionde dagen efter deponeringen av dess instrument. Konventionen trädde internationellt i kraft den 3 maj 2008. För gemenskapens del träder konventionen således i kraft den trettionde dagen efter att gemenskapen har deponerat sitt instrument för formell bekräftelse.

Enligt artikel 13 i protokollet träder protokollet i kraft den trettionde dagen efter deponeringen av det tionde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet, dock med förbehåll för villkoren för konventionens ikraftträdande. I andra stycket sägs det att för varje stat eller organisation för regional integration som ratificerar, formellt bekräftar eller ansluter sig till detta protokoll efter deponeringen av det tionde instrumentet, träder protokollet i kraft den trettionde dagen efter deponeringen av statens eller organisationens instrument. Protokollet trädde internationellt i kraft den 3 maj 2008 och för gemenskapens del

träder det således i kraft den trettionde dagen efter att gemenskapen har deponerat sitt anslutningsdokument.

5 Rättslig grund för förslagen

Som rättslig grund för anslutningen till konventionen och protokollet föreslås följande artiklar i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen: artiklarna 13 (bekämpning av diskriminering), 26 (tulltaxan), 47.2 (bestämmelser om förvärvsverksamhet som egenföretagare), 55 (tjänster), 71.1 (transporter), 80.2 (sjö- och luftfart), 89 (statligt stöd), 93 (indirekta skatter) och 95 (tillnärmning av lagstiftning) och artikel 285 (statistik) tillsammans med artikel 300.2 första stycket andra meningen och artikel 300.3 första stycket (förfarandet vid ingående av internationella avtal). Enligt statsrådets uppfattning är utgångspunkten vid bedömningen av den rättsliga grunden att man, förutom de åtgärder som artikel 13 i EG-fördraget medger, beaktar målen för de rättigheter som gäller personer med funktionsnedsättning även på alla andra områden av gemenskapens verksamhet. Konventionen har karaktären av horisontell målsättning och påverkar därför i praktiken användningen av all den särskilda behörighet som gemenskapen har tilldelats i grundfördragen. Det är således fråga om en horisontell målsättning som gäller gemenskapens verksamhet och som ska beaktas på gemenskapens samtliga politikområden.

Den föreslagna rättsliga grunden skiljer sig dock från den rättsliga grund som beslutet om undertecknande av konventionen grundar sig på. Beslutet om undertecknande har fattats med stöd av artiklarna 13 och 95 i EG-fördraget samt artikel 300.2. När kommissionen bemyndigades att förhandla om konventionen, konstaterade rådet att omfattningen av gemenskapens behörighet när det gäller förslaget till konvention måste fastställas utifrån tillämpningsområdet för det bearbetade förslaget till konvention. Kommissionen anser därför att det har funnits en avsikt att fastställa även den rättsliga grunden på grundval av det bearbetade förslaget till konvention. Det är i och för sig möjligt att precisera eller ändra den rättsliga grunden efter att beslutet om undertecknande har fattats. Valet

påverkar inte heller det förfarande som tillämpas på konventionen. I samband med den pågående behandlingen av kommissionens förslag av den 2 juli 2008 till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (KOM(2008) 426 slutlig) (nedan "likabehandlingsdirektivet") har det ansetts att artikel 13 i EG-fördraget kan användas som rättsgrund även ensam trots att direktivets målsättningar av sin natur berör gemenskapens verksamhet horisontalt.

Enligt beslutsförslagen och artikel 300.2 i EG-fördraget ska rådets beslut vara enhälligt, om avtalet omfattar ett område där det krävs enhällighet. Det krävs enhällighet enligt artikel 13 i EG-fördraget. I artikel 300.3 i EG-fördraget föreskrivs att rådet ska ingå avtal efter att ha hört Europaparlamentet. Europaparlamentet ska avge sitt yttrande inom den tid som rådet får bestämma med hänsyn till hur brådskande ärendet är. Rådet ingår avtal enhälligt med beaktande av kommissionens förslag och efter att ha hört Europaparlamentet.

6 Konventionens och protokollets förhållande till gemenskapsrätten och omfattningen av gemenskapens behörighet

Enligt kommissionens förslag är såväl gemenskapen som dess medlemsstater behöriga på de områden som konventionen och protokollet omfattar. Enligt förslagen bör gemenskapen och medlemsstaterna därför fullgöra de skyldigheter som fastställs i konventionen och protokollet och utöva alla rättigheter som tillkommer avtalsparterna på ett enhetligt sätt i situationer med blandad behörighet. I det beslutsförslag som gäller protokollet konstateras det särskilt att gemenskapen och dess medlemsstater därför måste samverka och samarbeta inom ramen för den övervakningsmekanism som anges i protokollet när det gäller frågor som berör gemenskapsrätten.

I förklaringarna i bilaga 2 till förslagen anges vilken behörighet medlemsstaterna har överfört till gemenskapen med stöd av EG-fördraget på de områden som omfattas av

konventionen och protokollet. Enligt utkast-
ten till behörighetsförklaringar som finns
som bilaga till kommissionens förslag har
gemenskapen delad behörighet när det gäller
åtgärder mot diskriminering på grund av
funktionsnedsättning (artikel 13 i EG-
fördraget), fri rörlighet för varor, personer,
tjänster och kapital (artikel 26, artiklarna 45–
48 och artikel 55 i EG-fördraget), jordbruk
(artiklarna 36–37 i EG-fördraget), transport
på järnväg, väg och vattenvägar samt luftfart
(artikel 71 och artikel 80 i EG-fördraget),
statligt stöd (artiklarna 87–88 i EG-
fördraget), indirekt beskattning (artikel 93 i
EG-fördraget), den inre marknaden (artikel
95 i EG-fördraget), lika lön för kvinnliga och
manliga arbetstagare (artikel 141 i EG-
fördraget) samt statistik (artikel 285 i EG-
fördraget). Enligt artikel 125 i EG-fördraget
ska medlemsstaterna och gemenskapen arbeta
för att utveckla en samordnad sysselsättnings-
strategi. Enligt artikel 149 i EG-
fördraget ska unionen bidra till att utveckla
en utbildning av god kvalitet genom att främja
samarbetet mellan medlemsstaterna och
genom att vid behov stödja och komplettera
deras insatser. Enligt artikel 150 i EG-
fördraget ska gemenskapen genomföra en
yrkesutbildningspolitik som stödjer och
kompletterar medlemsstaternas insatser. Enligt
artikel 158 i EG-fördraget ska gemenskapen
för att främja en harmonisk utveckling i hela
gemenskapen utveckla och fullfölja sin verksamhet
för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning.

I förklaringarna anges också de gemenskapsrättsakter som beskriver omfattningen
av gemenskapens behörighetsområde i enlighet
med bestämmelserna i EG-fördraget. Det
konstateras också att omfattningen och ut-
övandet av gemenskapens behörighet genom
sin natur är i ständig utveckling och att ge-
menskapen vid behov kommer att komplettera
eller ändra förklaringarna i enlighet med
artikel 44.1 i konventionen och artikel 12.1 i
protokollet.

Kommissionen har dessutom den 2 juli
2008 gett ett förslag till likabehandlingsdi-
rektiv. Förslaget samt en promemoria om
förslaget har sänts till riksdagen den 25 sep-
tember 2008 med U-skrivelse U 44/2008 rd.
Förslaget har en klar beröringspunkt till kon-

ventionen, trots att deras förhållande inte
närmare redogjorts för i direktivförslaget.

Beslutsförslagen eller deras motiveringar
ger inte uttryck för några behov av ny ge-
menskapslagstiftning på grund av gemenska-
pens godkännande av konventionen och an-
slutning till protokollet.

Enligt EG-domstolens rättspraxis är unio-
nen ensam behörig att ingå internationella
avtal, om ingående av avtalet regleras i ge-
menskapens regelverk (yttrande 1/94, REG
svensk specialutgåva XVI, s. 233 punkt 95,
och mål C-469/98 kommissionen mot Fin-
land, REG 2002, s. I-9627, punkt 83) eller
om detta är nödvändigt för att gemenskapen
ska kunna utöva sin interna behörighet (ytt-
rande 1/94, punkt 85–86, och mål C-469/98,
kommissionen mot Finland, punkt 58), eller i
den mån det kan påverka gemensamma be-
stämmelser eller ändra deras omfattning (mål
22/70, kommissionen mot rådet (det s.k.
ERTA-fallet), REG svensk specialutgåva I, s.
551, punkt 17 och 22, och mål C-469/98,
kommissionen mot Finland, punkt 77). Av de
gemenskapsakter som anges i behörighets-
förklaringarna kan man i stora drag sluta sig
till på vilka av de områden som avses i artik-
larna i konventionen gemenskapen har lag-
stiftning.

I förslagen eller i bilagorna till dem indivi-
dualiseras inte karaktären av gemenskapens
behörighet i exklusiv eller delad behörighet
på de områden som konventionen och proto-
kollet omfattar. Av förslagen och bilagorna
framgår inte heller uttryckligt till vilka artik-
lar i konventionen eller protokollet gemen-
skapens behörighet anses hänföra sig. Kom-
missionen har meddelat att den under över-
läggningarna i arbetsgruppen kommer att
lämna kompletterande uppgifter om till vilka
artiklar i konventionen eller protokollet ge-
menskapens behörighet anses hänföra sig.

7 Konsekvenser av beslutsförsla- gen för Finlands del

7.1 Konsekvenser för den nationella lag- stiftningen

Så som ovan i stycke 6 har konstaterats ger
beslutsförslagen eller deras motiveringar inte
uttryck för några behov av ny gemen-

skapslagstiftning på grund av gemenskapens godkännande av konventionen och anslutning till protokollet. Finland har satt i kraft de direktiv som enligt förklaringarna i bilagorna till förslagen beskriver omfattningen av gemenskapens behörighet och för vilka den utsatta tiden för genomförande redan har gått ut. Beträffande genomförandet av rådets direktiv 2000/78/EG, som nämns i förteckningen över rättsakter, har dock kommissionen inlett ett övervakningsförfarande mot Finland.

Enligt 6 § i grundlagen (731/1999) är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Konventionen och dess protokoll fullföljer således principen i grundlagen. Diskriminering på grund av funktionsnedsättning är förbjuden också enligt andra internationella fördrag om mänskliga rättigheter som Finland har ratificerat, som det tolfte protokollet (FördrS 8-9/2005) till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) (FördrS 18-19/1990) samt Europakonventionens artikel 14. Också enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 14.12.2007) är alla människor lika inför lagen (artikel 21). I stadgan förbjuds all diskriminering på grund av bland annat funktionsnedsättning.

Gemenskapens godkännande av konventionen och anslutning till protokollet förväntas inte föranleda behov av lagstiftningsförändringar för Finlands del.

Däremot förväntas den nationella ratificeringen av konventionen förutsätta behov för lagstiftning. Utrikesministeriet har begärt utlåtanden av centrala myndigheter och handikapporganisationer om de krav på ändringar i lagstiftningen som den nationella ratificeringen av konventionen orsakar och om den preliminära översättningen av konventionen till finska. Enligt utlåtandena uppfyller Finlands nationella lagstiftning redan i de flesta avseenden kraven i konventionen. Följande ändringar i lagstiftningen som hänför sig till den nationella ratificeringen av konventionen

bereds som bäst vid social- och hälsovårdsministeriet: Den ändring av bestämmelsen om användande av tvång för personer som bereds specialomsorger i enlighet med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) som artikel 14 i konventionen (frihet och personlig säkerhet) förutsätter kommer att genomföras genom en revidering av lagstiftningen om grunderna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom förutsätter artikel 18 i konventionen (rätt till fri rörlighet och till ett medborgarskap) och artikel 19 (rätt att leva självständigt och att delta i samhället) dels 1) att de begränsningar som gäller ändring av hemkommunen i enlighet med 3 § i lagen om hemkommun (201/1994) slopas och kostnaderna fördelas mellan kommunerna, och 2) att 13 § i socialvårdslagen (710/1982) ändras så att socialservice förutom för kommunens invånare även ordnas för personer som flyttar till kommunen. Enligt 2 § i lagen om hemkommun är en persons hemkommun den kommun där han bor. Som undantag till denna huvudregel ändras enligt lagens 3 § 2 punkten en persons hemkommun inte på grund av vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden. Det är meningen att systemet för kostnadsfördelning mellan kommunerna i samband med ändringen av lagen om hemkommun skall fogas till statsandelslagstiftningen då den förnyas år 2010. Denna reform har ett nära samband med kommun- och servicestrukturreformen. De ändringar i lagstiftningen som bereds som bäst kommer sannolikt att kräva flera års beredning, och konventionen och protokollet kommer tidigast att kunna ratificeras först efter det. I takt med att arbetet med ratificeringen av konventionen fortskrider kan det också uppstå andra frågor som kan kräva ytterligare utredningar eller precisering av lagstiftningen.

7.2 Konventionens ekonomiska konsekvenser

Gemenskapens godkännande av konventionen och anslutning till protokollet förväntas inte ha några betydande ekonomiska konsekvenser för Finlands del.

7.3 Andra konsekvenser för Finlands del

Enligt kommissionens förslag är subsidiaritetsprincipen tillämplig på grund av situationen med blandad behörighet avseende konventionen och protokollet. Eftersom det samtidigt rör sig om gemenskapens och medlemsstaternas behörighet bör enligt kommissionens förslag konventionen och protokollet godkännas gemensamt av gemenskapen och medlemsstaterna. I ett tidigare brev till medlemsstaterna 2007 anser Europeiska kommissionen att gemenskapen och medlemsstaterna samtidigt bör deponera sina instrument avseende anslutningen till konventionen.

Medlemsstaterna har inte behörighet att ratificera de avtalsbestämmelser som hör till gemenskapens exklusiva behörighetsområde, och en partiell ratificering av ett statsfördrag är inte möjlig enligt principerna i den internationella rätten. Man bör dock observera att fyra medlemsstater redan har ratificerat konventionen och dess protokoll. Kommissionen anser att gemenskapen och dess övriga medlemsstater samtidigt ska deponera sina anslutningsinstrument.

Ett godkännande av kommissionens förslag har inga direkta konsekvenser för fördelningen av behörigheten mellan gemenskapen och medlemsstaterna. När det börjar bli aktuellt för Finlands del att ratificera avtalen kommer det i sinom tid att utfärdas en särskild regeringsproposition om godkännandet av konventionen och protokollet till den del de omfattas av Finlands behörighet och om de lagändringar som ratificeringen kräver i den lagstiftning som hör till den nationella behörigheten. I regeringspropositionen ges också en utförligare bedömning om verkningarna av konventionens och protokollets ikraftträdande för Finlands del.

När det gäller anslutningen till protokollet har det betydelse hur man definierar omfattningen av gemenskapens behörighet. Omfattningen av behörigheten bör definiera så att det i praktiken inte uppstår onödiga oklarheter. I fråga om anslutningen till protokollet bör man dessutom försäkra sig om att det förfarande som avses i artikel 3.1 och 3.2 i kommissionens beslutsförslag är tillräckligt.

8 Behandlingsfaser

Nationell behandling

Konventionen är en internationell människorättskonvention. Ansvarig instans vid förhandlingarna om konventionen har varit enheten för människorättsdomstols- och konventionsärenden vid utrikesministeriets rättstjänst. I olika faser av förhandlingarna har man begärt utlåtanden från olika ministerier, riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler. Utlåtanden har också i stor omfattning inhämtats från organisationer i det civila samhället. I slutfasen av förhandlingarna organiserade utrikesministeriet dessutom en öppen diskussion samt redogjorde för situationen när det gällde förhandlingarna på flera evenemang som handikapporganisationerna hade ordnat. Den egentliga beredningen av de nationella ståndpunkterna utfördes av en undergrupp som bestod av tjänstemän från utrikesministeriet och olika avdelningar vid social- och hälsovårdsministeriet samt representanter för det riksomfattande handikapprådet och Stakes. Också en expert som hade valts av handikapporganisationerna deltog i den nationella beredningen och i *ad hoc*-kommitténs sessioner som medlem i den finländska delegationen.

För Finlands del fanns det inga hinder mot undertecknandet av konventionen och protokollet. Republikens president beviljade den 9 mars 2007 fullmakt för undertecknandet av konventionen och protokollet för Finlands del. I enlighet med 97 § i grundlagen informerades riksdagen om kommissionens förslag till beslut (KOM(2007) 77 slutlig) om undertecknandet av konventionen på gemenskapens vägnar den 22 mars 2007 genom E-skrivelse E 2/2007 rd. Med tanke på eventuella åtgärder lämnade stora utskottet en utredning till social- och hälsovårdsutskottet, som gav sitt utlåtande i frågan (ShUU 3/2007 rd).

Ministerierna och landskapet Åland lämnade i oktober-november 2008 sina kommentarer till förslagen om gemenskapens godkännande av konventionen och anslutning till protokollet.

Ärendet har behandlats i sektionen för rättsliga frågor (EU35) den 24 november

2008 och i skriftligt förfarande i sektionen för sociala frågor (EU25) den 21–24 november 2008.

Behandling av förslagen i EU:s organ

I maj 2004 gav rådet kommissionen fullmakt att på gemenskapens vägnar sköta förhandlingarna om FN:s konvention för att skydda och främja rättigheter och värdighet för personer med funktionsnedsättning. Kommissionen skötte förhandlingarna om konventionen på Europeiska gemenskapens vägnar enligt rådets förhandlingsdirektiv givna i maj 2004.

Inom ramen för en särskild sammansättning av rådets arbetsgrupp för de mänskliga rättigheterna (experter på handikappfrågor) och i samarbete med kommissionen har medlemsstaterna berett en gemensam ståndpunkt och med den som utgångspunkt har ordförandelandet fört förhandlingar vid FN på *ad hoc*-kommitténs sessioner.

I rådets beslut i mars 2007 fick gemenskapen fullmakt att underteckna konventionen. Dessutom avgavs en förklaring om protokollet, där det anges att rådet snarast möjligt ska ompröva frågan om undertecknandet av protokollet på Europeiska gemenskapens vägnar.

Behandlingen av beslutsförslagen i rådet är i inledningsfasen. Kommissionen lade fram de aktuella förslagen till beslut för rådets arbetsgrupp för de mänskliga rättigheterna den 4–5 september 2008. I arbetsgruppen fördes en inledande allmän diskussion om förslagen den 18–19 november 2008. Finland har anmält en granskningsreservation i fråga om förslagen, eftersom riksdagens ståndpunkt i saken ännu inte var tillgänglig. Det är fortfarande oklart hur beredningen ska fortsätta, men ärendet behandlas följande gång förmodligen tidigast 16.12.2008. Enligt aktuella bedömningar kommer behandlingen av ärendet inte att kunna slutföras åtminstone inte före följande ordförandeperiod.

9 Ålands ställning

Förslagen till beslut berör frågor där också landskapet Åland har behörighet med stöd av 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Enligt bestämmelsen har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i frågor om bland annat hälso- och sjukvård med vissa undantag, socialvård, undervisning och läroavtal, kultur, idrott och ungdomsarbete, främjande av sysselsättningen samt näringsverksamhet på vissa områden. Enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller bland annat rätt att vistas i landet, välja boningsort och färdas från en ort till en annan, utövande av yttrande-, förenings- och församlingsfrihet, förmynderskap, äktenskap och familjeförhållanden, arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda och med beaktande av vad som stadgas i 29 § 1 mom. 6 punkten och 29 § 2 mom. och administrativa ingrepp i den personliga friheten.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till förslagen till beslut. Enligt statsrådets uppfattning står förslagen inte i konflikt med subsidiaritetsprincipen. Den rättsliga grunden bör granskas med tanke på att den avviker från den rättsliga grund som tillämpades vid beslutet om att underteckna konventionen på gemenskapens vägnar. Vid den fortsatta beredningen bör man också försäkra sig om att de bestämmelser i förslaget till beslut om konvention som gäller rapporteringsskyldigheten eller andra motsvarande bestämmelser inte gör att medlemsstaterna påförs onödiga överlappande skyldigheter. Vid den fortsatta beredningen kan det även vara behövligt att behandla omständigheter anknutna till de praktiska arrangemangen för anslutningen till protokollet.