



2019-09-30

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 7–8 oktober 2019

Dagordningspunkt 7

Rubrik: EU:s anslutning till EKMR: kompletterande förhandlingsdirektiv
Antagande

Dokument: -

Tidigare dokument: -

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Senaste tillfället som EU-nämnden informerades var den 30 november 2018. Samråd ägde rum 2010 och 2012.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Överläggning med konstitutionsutskottet ägde rum den 20 maj 2010 och utskottet har därefter informerats löpande. Senaste tillfället var den 26 september 2019.

Bakgrund

Sverige har sedan medlemskapsförhandlingarna drivit frågan om EU:s anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget följer det av artikel 6.2 i EU-fördraget att EU ska ansluta sig till Europakonventionen. Riksdagen har återkommande tydligt uttryckt önskemål om en anslutning, bl.a. genom att ge tillkänna att regeringen ”med all kraft bör verka” för en sådan (bet. 2000/01:KUU1).

Förhandlingarna om EU:s anslutning till Europakonventionen inleddes i juli 2010 mellan EU och Europarådet. Kommissionen förhandlade för EU:s räkning på grundval av ett bemyndigande med förhandlingsdirektiv som antogs av rådet den 4 juni 2010. Vid rådsmötet den 26–27 april 2012 beslutade rådet att komplettera sina förhandlingsdirektiv. I april 2013 nåddes en överenskommelse på förhandlarnivå mellan samtliga konventionsparter och EU om de texter som skulle reglera anslutningen. I juli 2013 begärde kommissionen att EU-domstolen skulle yttra sig över om avtalsutkastet kunde anses förenligt med EU-fördragen. EU-domstolens yttrande presenterades den 18 december 2014 och innehöll en rad olika invändningar. EU-domstolen slog i yttrandet fast att utkastet till anslutningsavtal inte är förenligt med unionsrätten.

Efter att EU-domstolen underkände utkastet till anslutningsavtal har arbetet inriktats på att internt inom EU försöka hitta lösningar på domstolens invändningar. Arbetet har bedrivits på så vis att kommissionen har tagit fram förslag till lösningar på domstolens invändningar. Dessa förslag har sedan successivt diskuterats i rådsarbetsgrupp. I maj 2019 sammanfattade slutligen kommissionen dessa förslag och diskussioner i en promemoria med ett förslag till helhetslösning på domstolens samtliga invändningar. EU-domstolens invändningar mot utkastet till anslutningsavtal rör bl.a. den s.k. medsvarendemekanismen, inklusive frågan om solidariskt ansvar, förfarandet för EU-domstolens förhandsgranskning och EU-domstolens bristande behörighet på området för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Helhetslösningen innebär att det föreslås ändringar i utkastet till anslutningsavtal och i den tillhörande förklarande rapporten som är nödvändiga för att utkastet ska vara förenligt med EU-rätten och som bedöms kunna möta EU-domstolens invändningar.

Vid det senaste mötet i rådsarbetsgrupp den 18 september 2019 diskuterades ett underlagsdokument i form av en Presidency Note (noteringen). I noteringen välkomnas kommissionens förslag till helhetslösning inklusive kommissionens åsikt att utkastet till anslutningsavtal endast bör ändras i den utsträckning som krävs för att ta itu med de invändningar som EU-domstolen uttryckt i sitt yttrande, med beaktande av utvecklingen av domstolens rättspraxis. I noteringen anges vidare att rådsarbetsgruppen noterar att beslutet om bemyndigande till kommissionen fortfarande är i kraft och att rådet får ge kommissionen kompletterande direktiv. Av noteringen framgår att rådsarbetsgruppen kommit överens om några ytterligare element som kommissionen ska ta i beaktande vid återupptagandet av förhandlingarna med Europaråds-

staterna. Till noteringen finns två bilagor. Den ena bilagan utgör kompletterande förhandlingsdirektiv och återspeglar i allt väsentligt kommissionens förslag till helhetslösning. Den andra bilagan innehåller en icke-uttömmande uppräkningslista av frågor som bör omfattas av de EU-interna regler som krävs med anledning av anslutningen till Europakonventionen. Avsikten är att diskussionen om framtagandet av interna regler ska fortsätta i rådsarbetsgruppen parallellt med förhandlingarna i Strasbourg. Noteringen har klassificeringen "EU RESTRICTED" eftersom den rör förhandlingar med tredje land.

Noteringen behandlades i Coreper den 25 september 2019. Rådet inbjuds att uttrycka sitt stöd för ett snabbt återupptagande av förhandlingarna om anslutningsavtalet mellan EU och Europarådet, att anta kompletterande förhandlingsdirektiv som finns i bilaga 1 till noteringen i enlighet med artikel 218 FEUF och att notera utfallet av diskussionerna inom rådsarbetsgruppen och Coreper såsom det beskrivs i noteringen, och särskilt de grundläggande elementen och principerna avseende de framtida interna reglerna.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 6(2) och 218 FEUF. Enligt artikel 6(2) ska EU ansluta sig till Europakonventionen. Enligt artikel 218 ska beslut om anslutning antas av rådet med enhällighet, efter godkännande av Europaparlamentet. Beslutet träder i kraft först när det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Protokoll 8 om artikel 6(2) anger vissa förutsättningar för anslutningen.

Beslut om de EU-interna reglerna antas av rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet (artikel 352 FEUF).

Svensk ståndpunkt

Sveriges övergripande målsättning är att anslutningen ska ske så snart som möjligt och att den ska bidra till att stärka såväl den enskildes ställning som Europakonventionen och Europadomstolen. Den enskildes ställning stärks genom att anslutningen skapar en mekanism för extern kontroll av att åtgärder av EU:s institutioner och organ är förenliga med de grundläggande fri- och rättigheterna enligt Europakonventionen.

Sverige bör uttrycka sitt stöd för ett snabbt återupptagande av förhandlingarna om anslutningsavtalet mellan EU och Europarådet.

Regeringen bedömer att de lösningar som föreslås i de kompletterande förhandlingsdirektiven är förenliga med Sveriges övergripande målsättning i förhandlingarna och nödvändiga med anledning av EU-domstolens yttrande och efterföljande praxis. Sverige bör därför ställa sig bakom ett antagande av de kompletterande förhandlingsdirektiven.

Sverige bör vidare ställa sig bakom att rådet noterar utfallet av diskussionerna inom rådsarbetsgruppen och Coreper såsom det beskrivs i noteringen, och särskilt de grundläggande elementen och principerna avseende de framtida interna reglerna.

Europaparlamentets inställning

-

Förslaget

Rådet inbjuds att:

- uttrycka sitt stöd för ett snabbt återupptagande av förhandlingarna om anslutningsavtalet mellan EU och Europarådet,
- anta kompletterande förhandlingsdirektiv som finns i bilaga 1 till noteringen i enlighet med artikel 218 FEUF,
- notera utfallet av diskussionerna inom rådsarbetsgruppen och Coreper såsom det beskrivs i noteringen, och särskilt de grundläggande elementen och principerna avseende de framtida interna reglerna.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Anslutning av EU till Europakonventionen kommer att skapa skyldigheter för EU med avseende på åtgärder som vidtas eller underläts av unionens institutioner, organ eller byråer. Enligt protokoll 8 till fördragen ska anslutningsavtalet säkerställa att ingen av dess bestämmelser påverkar medlemsstaternas särskilda situation i förhållande till Europakonventionen. Det kan därför inte förutses att anslutningen direkt kommer att påverka nationell lagstiftning. I den mån anslutningen innebär att ändringar görs i Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, kan vissa ändringar dock behöva göras i den lag varigenom Europakonventionen införlivas.

Det är inte möjligt att nu bedöma om de EU-interna reglerna kräver kompletterande nationell lagstiftning. Om sådan bedöms erforderlig krävs riksdagens godkännande inför rådets beslut att anta rättsakten.

Ekonomiska konsekvenser

Eventuella budgetära konsekvenser till följd av förslaget bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar för både statens budget och EU-budgeten.

Övrigt

-