

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2008 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 april 2008 en proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 23/2008 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet

- understatssekreterare för EU-ärenden Helena Tuuri, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Sten Palmgren och lagstiftningsråd Sina Uotila, justitieministeriet
- lantråd Viveka Eriksson och förvaltningschef Arne Selander, Ålands landskapsregering
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat, regeringsråd Niilo Jääskinen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita
- juris doktor Kauko Sipponen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- överassistent Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, antaget i Lissabon i december 2007, och en lag om sättande i kraft av fördraget. Till fördraget hänför sig 13

protokoll, två bilagor, en slutakt och 65 förklaringar. Bilagorna och protokollen utgör en integrerande del av fördraget. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna plus förklaringar är också fogade till propositionen.

Genom Lissabonfördraget ändras fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, vars namn ändras till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Fördragen har samma rättsliga värde. Genom Lissabonfördraget förenas Europeiska gemenskapen och den union som bildats genom fördraget om Europeiska unionen till en enda juridisk person.

Fördraget stärker unionens dimension i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bl.a. genom att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tillskrivs samma rättsliga värde som unionens grundfördrag och genom att unionens anslutning till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna möjliggörs.

Det nuvarande systemet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet, som bygger på vägning av medlemsstaternas röster, ersätts med ett system som baserar sig på s.k. dubbel majoritet. Antalet ledamöter i Europeiska kommissionen reduceras efter en övergångsperiod så att där samtidigt finns en medborgare från två tredjedelar av medlemsstaterna och så att en tredjedel av medlemsstaterna alltid står utanför. Europeiska rådet blir en egentlig institution.

Genom Lissabonfördraget fastställs principen om tilldelade befogenheter. Befogenheter som inte har tilldelats unionen i grundfördragen tillfaller medlemsstaterna. Området för unionens befogenheter ändras genom att vissa nya politikområden tillförs och genom att de nuvarande befogenheterna vidareutvecklas. Mekanis-

merna för att följa subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen stärks.

Genom fördraget förenklas unionens lagstiftningsförfaranden. Det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet ska utgöra huvudregel, och det motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet. Samtidigt utvidgar fördraget området för ärenden där rådet beslutar med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

I den heltäckande och detaljerade motivering- en till behandlingsordning utvärderas fördragsbestämmelserna framför allt med tanke på suveränitetsbestämmelsen i 1 § i grundlagen. Dessutom beaktas bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. i grundlagen, bestämmelserna i 8 kap. om de högsta statliga organens behörighet i internationella frågor och bestämmelserna i 3 § 3 mom. och 99 § 1 mom. om oberoende domstolar och utövande av den högsta domsrätten. Fördraget granskas också med utgångspunkt i grundlagens 104 § om åklagarväsendet. I motiven ges också en bedömning av hur fördraget förhåller sig till kravet på avgränsade undantag i 73 § i grundlagen. Behandlingsordningen bedöms också utifrån 59 § i självstyrelselagen för Åland. Enligt motiven berör flera av fördragsbestämmelserna grundlagen på så sätt att beslutet om att godkänna fördraget ska fattas med kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen och lagförslaget ska behandlas i s.k. inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen. Den här lagstiftningsordningen för lagförslaget behövs också därför att vissa fördragsbestämmelser strider mot självstyrelselagen för Åland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Genom Lissabonfördraget ändras de fördrag som Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen bygger på. Fördraget ersätter inte de gällande fördragen. Det är utarbetat med hjälp av den

sedvanliga tekniken för ändringar i fördrag, nämligen att de ändrade och tillförda punkterna anges i fördragstexten. Därför är fördraget i sig omfattande och ganska svårt att greppa. Den konsoliderade versionen av fördragen är i varje fall lite förtydligande.

De nuvarande fördragen, anslutningsakterna medräknade, fortsätter att gälla om inte någon av

bestämmelserna i dem uttryckligen upphävs genom Lissabonfördraget. I det här avseendet skiljer sig Lissabonfördraget väsentligt från fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, som undertecknades i oktober 2004 (nedan det konstitutionella fördraget) och var avsett att resultera i ett nytt, enhetligt grundfördrag. Tekniken i Lissabonfördraget betonar rättslig kontinuitet. Det är alltså inte fråga om någon total omorganisering i relation till de gällande grundfördragen.

Det konstitutionella fördraget blev inte godkänt i alla medlemsländer. Genom Lissabonfördraget ska de viktigaste syftena med det konstitutionella fördraget fullföljas genom ändringar i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Det sistnämnda fördragets titel ändras till "Fördrag om Europeiska unionens funktionssätt". Till innehållet skiljer sig Lissabonfördraget inte så mycket från det konstitutionella fördraget, även om vissa särdrag är utgallrade på grund av att de ansågs känneteckna en stat snarare än en organisation. På grund av denna innehållsliga analogi hänvisar grundlagsutskottet till sitt detaljerade utlåtande (GrUU 36/2006 rd) om det konstitutionella fördraget i oktober 2006, dock utan att upprepa alla synpunkter. Nedan går utskottet främst in på de fördragsbestämmelser som det anser kräva inskränkt grundlagsordning.

Riksdagens samtycke

Riksdagens godkännande

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Lissabonfördraget innehåller heltäckande bestämmelser om unionens uppgifter och befogenheter liksom om unionens institutionella ram och beslutssystem samt om grunderna för individens rättsliga ställning. Ett sådant här fördrag med omfattande statsförfattningsrättslig substans

kräver onekligen riksdagens godkännande för att det "har avsevärd betydelse" i den mening som avses i grundlagen (GrUU 9/2006 rd och GrUU 38/2001 rd). Fördraget innefattar också många bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. De refereras ingående i motiven till propositionen. Riksdagens godkännande krävs också på grund av att Lissabonfördraget har verkningar som är bindande för budgetbefogenheterna (GrUU 36/2006 rd).

Räckvidd för beslutet om godkännande

Riksdagens beslut om godkännande, som föreslås i propositionen, täcker enligt vedertagen praxis in hela Lissabonfördraget och således också de protokoll och bilagor som utgör integrerande delar av fördraget (GrUU 36/2006 rd).

Behandlingsordning

Utgångspunkt för bedömningen

I 94 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs det att beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen, ska beslutet om godkännande dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. I 95 § 2 mom. i grundlagen anges lagstiftningsordningen för ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse. Ett sådant lagförslag behandlas i regel i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium ska riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett beslut om godkännande av en förpliktelse som gäller grundlagen ska alltså fattas med lika stor majoritet som ett beslut om godkännande av en lag som sätter i kraft förpliktelsen (RP 1/1998 rd, GrUU 38/2001 rd). Det beslutsfattande med kvalificerad majoritet som avses i 95 § 2 mom. i grundlagen benämns inskränkt grundlagsordning (RP 1/1998 rd).

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen har av flera olika orsaker stiftats

i inskränkt grundlagsordning efter utlåtande från grundlagsutskottet (GrUU 14/1994 rd). En generell orsak till denna lagstiftningsordning var att bestämmelserna i anslutningsfördraget rättsligt sett inskränkte Finlands suveränitet. Också lagen om ikraftsättande av Amsterdamfördraget har kommit till i inskränkt grundlagsordning (GrUU 10/1998 rd). Däremot har beslutet om godkännandet av Nicefördraget fattats med enkel majoritet när den nya grundlagen redan hade trätt i kraft. Förslaget till lag om ikraftsättandet av Nicefördraget har analogt behandlats i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 38/2001 rd). Sedan dess har fördragen om vissa staters anslutning till EU också godkänts med enkel majoritet och lagförslagen om att sätta i kraft fördragen har behandlats i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 11/2003 rd, se också RP 218/2005 rd, RSv 68/2006 rd).

De lagar som stiftas i inskränkt grundlagsordning är till sin konstitutionella karaktär s.k. undantagslagar. Enligt den s.k. luckteorin om sådana lagar kan de ändras i vanlig lagstiftningsordning om ändringslagen inte avser att utvidga de undantag som gjorts genom undantagslagar i grundlagen. Också tillägg och ändringar som inte spelar någon väsentlig roll för helheten och som i sig innebär en obetydlig utvidgning av undantagen från grundlagen kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning om den helhet som en gång kom till som ett undantag från grundlagen inte förändras genom detta (RP 1/1998 rd).

Efter att anslutningsfördraget och Amsterdamfördraget antagits och satts i kraft har den nya grundlagen trätt i kraft. Där avviker suveränitetsbestämmelserna något från den gamla regeringsformen. När Nicefördraget behandlades under riksmötet 2001 utgick grundlagsutskottet därför från att det i första hand skulle bedömas utifrån grundlagsbestämmelserna och först i andra hand med avseende på lagarna om ikraftträdande av anslutningsfördraget och Amsterdamfördraget (GrUU 38/2001 rd).

I december 2006 antog riksdagen i inskränkt grundlagsordning det konstitutionella fördraget, som liknar Lissabonfördraget till innehållet, och lagen om att sätta det i kraft. Men denna sist-

nämnda lag har inte trätt i kraft. Inte heller lagen om att sätta i kraft Lissabonfördraget avses träda i kraft efter att fördraget undertecknats. De undantag från grundlagen som tidigare godkänts i lagen om att sätta i kraft det konstitutionella fördraget har alltså inte konkretiserats och har därför inte betydelse för luckteorin.

Enligt förarbetena till 1 § 1 mom. i grundlagen bör bestämmelsen om Finlands suveränitet tolkas med hänsyn till Finlands medlemskap i flera internationella organisationer och framför allt medlemskapet i Europeiska unionen. Grundlagsreformen tog allmänt avstånd från en sådan formell tolkning att statens medlemskap i internationella organisationer alltid innebär en inskränkning av statens suveränitet. Den pågående internationaliseringsprocessen ansågs tvärtom medföra att en stats faktiska möjligheter att påverka beslut som rör den själv beror väsentligt på dess deltagande i det internationella samarbetet. I förarbetena hänvisades på denna punkt till grundlagsutskottets tidigare karaktärisering att Finland som medlem av Europeiska unionen utövar en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till förmån för det europeiska samarbetet (RP 1/1998 rd och GrUU 14/1994 rd).

Suveränitetsbestämmelsen i grundlagen innehåller ett 1 § 3 mom. där det står att "Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället". Bestämmelsen ska tjäna som fästpunkt när man bedömer om en ny internationell förpliktelse står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen eller inte. Enligt förarbetena till grundlagen är det motiverat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modern internationell samverkan och som bara i obetydlig utsträckning inverkar på statens suveränitet inte som sådana står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (RP 1/1998 rd). Finlands medlemskap i Europeiska unionen är en viktig och redan hävdvunnen form av medverkan i det internationella samarbetet (GrUU 36/2006 rd, GrUU 9/2006 rd och GrUU 38/2001 rd).

Finlands EU-medlemskap medför vissa inskränkningar i suveräniteten inom olika sektorer av det allmänna. Vissa begränsningar i suveräniteten hör principiellt sett till det moderna internationella samarbetet. EU-medlemskapets följd för suveräniteten var till största delen kända redan när den nya grundlagen stiftades. Sedan dess har grundlagsutskottet i sin praxis ytterligare preciserat kriterierna för hur ändringar i grundfördragen ska bedömas i detta avseende. Utskottet har noterat att en obetydlig utveckling av unionens uppgifter, t.ex. enbart en justering, utifrån de befogenheter som unionen redan har kan beroende på fall vara förenlig med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. En normal utveckling av unionens interna funktioner på institutionell nivå spelar vanligen ingen roll för suveräniteten (GrUU 9/2006 rd, GrUU 7/2003 rd och GrUU 38/2001 rd).

Propositionsmotiven till behandlingsordning är ganska detaljerade och noga utarbetade. Utskottet instämmer i dem med följande preciseringar och kompletteringar.

Starkare grundläggande rättigheter

Genom Lissabonfördraget förnyas artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt 1 punkten ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Stadgan tillskrivs uttryckligen samma rättsliga värde som fördragen. Stadgan är inte fogad till Lissabonfördraget, men enligt utskottet står det klart att den i fråga om de delar som hör till området för lagstiftningen kommer att sättas i kraft tillsammans med Lissabonfördraget till följd av 1 § i lagen om att sätta Lissabonfördraget i kraft och hänvisningen i artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen. Därför ser utskottet det som viktigt att stadgan också publiceras i fördragsserien i Finlands författningssamling samtidigt som Lissabonfördraget. Utskottet påpekar också att detaljmotiveringen till bestämmelserna i stadgan, som ingick i propositionen om det konstitutionella fördraget (RP 67/2006 rd) men saknas i den föreliggande propositionen, fortfarande är relevanta.

Enligt artikel 6.2 i det gällande fördraget om Europeiska unionen ska unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. De grundläggande rättigheterna har alltså redan innan stadgan upprättades varit en etablerad del av den gemenskapsrätt som bl.a. EG-domstolen tillämpar. Så som regeringen säger juridifieras stadgan på ett annat sätt i Lissabonfördraget än i det konstitutionella fördraget, där den ingick som del II. Till Lissabonfördraget är också ett särskilt protokoll fogat som gäller hur stadgan ska tillämpas i Polen och Storbritannien. Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt och anser att lösningen jämfört med det konstitutionella fördraget innebär en försämring i och med att den gör stadgans juridiska status både vagare och mindre synlig (GrUU 8/2007 rd).

Bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna berör medlemsländerna bara då dessa tillämpar unionsrätten. Den här stärkta dimensionen i fråga om de grundläggande rättigheterna förbättrar skyddet av individens grundläggande och mänskliga rättigheter inom unionsrättens tillämpningsområde. Med tanke på tolkningen av de grundläggande rättigheterna är det viktigt att unionen vid sidan av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner allt mer tar fasta på Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Unionens mekanismer för de grundläggande rättigheterna ersätter inte de nationella systemen för de grundläggande rättigheterna. Med beaktande av att det i 1 § 3 mom. i grundlagen uttryckligen nämns att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa mänskliga rättigheter anser utskottet inte att behandlingsordningen för Lissabonfördraget påverkas av den stärkta dimensionen i fråga om grundläggande rättigheter.

Enligt blivande artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänsk-

liga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Bestämmelsen är principiellt viktig eftersom den visar på EU:s åtagande att följa konventionen och beredskap att acceptera övervakningen av de mänskliga rättigheterna utanför EU. Enligt artikel 188n.8 i EUF-fördraget ska rådet med enhällighet besluta om unionens anslutning. Beslutet om ingåendet av avtalet träder i kraft efter det att det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Enligt det konstitutionella fördraget skulle beslutet om anslutning fattas med kvalificerad majoritet. Utskottet har redan tidigare konstaterat att de bestämmelser som nu skrivits in i fördraget medför onödiga extra hinder för unionens tillträde till konventionen och kan ställa hela tillträdet på spel eller åtminstone fördröja det i betydande grad (GrUU 8/2007 rd). Därför menar utskottet att situationen kräver att statsrådet i olika EU-sammanhang aktivt arbetar för att tillträdet ska bli genomfört. Utrikesutskottet har skäl att överväga att ta in ett förslag till uttalande om detta i sitt betänkande.

Utskottet upprepar också sin tidigare ståndpunkt att en förstärkning av de grundläggande rättigheterna inte ruckar på grundlagsutskottets roll som uttolkande och övervakande organ för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i det nationella lagstiftningsförfarandet eller den preliminära behandlingen av unionsfrågor på det nationella planet (GrUU 36/2006 rd och GrUU 7/2003 rd). Det är utskottets sak att väga in de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i sin bedömning också av sådana lagförslag som ska genomföras nationellt.

Den avskaffade pelarindelningen

Genom Lissabonfördraget avskaffas unionens gällande fördragsfästa pelarstruktur. Det betyder att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i den s.k. andra pelaren och det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet i tredje pelaren övergår till unionens behörighet i de avseenden som närmare anges i fördraget. Således ska unionsrättens allmänna principer — som principen om unionsrättens företräde — tillämpas inom de här politikområdena också. Till

skillnad från det konstitutionella fördraget innehåller Lissabonfördraget inte någon särskild bestämmelse om företrädesprincipen. I stället finns det en förklaring om den i slutakten för regeringskonferensen.¹ Den här lösningen inverkar inte på utskottets tidigare bedömning att utvidgningen av företrädesprincipen till två nya, omfattande sektorer innebär en ny begränsning av statens suveränitet som är så betydande att beslutet om godkännande och sättande i kraft av Lissabonfördraget måste fattas i kvalificerad behandlingsordning.

Domstolens utvidgade befogenhet

Att pelarindelningen avskaffas innebär också att Europeiska unionens domstol får behörighet i polissamarbete och straffrättsligt samarbete enligt artikel 240 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Behörigheten avgränsas dock av bestämmelsen att domstolen inte är behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polismyndigheterna gör i en medlemsstat eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Domstolens beslut kan betyda en förpliktelse för en medlemsstat att ändra sin lagstiftning. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att en sådan befogenhet betyder ett avsteg från suveränitetsprincipen i grundlagen (GrUU 36/2006 rd, GrUU 14/1994 rd, GrUU 15/1992 rd). Det faktum att domstolens befogenhet utvidgas till ett politikområde som polissamarbete och straffrättsligt samarbete som är jämförelsevis centralt med tanke på en medlemsstats suveränitet är så pass betydelsefullt att Lissabonfördraget också på grund av denna fördragsbestämmelse måste behandlas i kvalificerad ordning.

Unionens förändrade befogenheter

Artiklarna 69 a och 69 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det ovannämnda avskaffandet av pelarindelningen måste också granskas med avseende på befogenhetsfördel-

¹ Förklaring nr 17 om företräde.

ningen mellan unionen och medlemsstaterna. I artikel 69 a ges Europaparlamentet och rådet befogenhet att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv om minimiregler i den mån det är nödvändigt för att underlätta ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga myndigheters beslut samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. I 2 punkten räknas det upp vad minimireglerna kan gälla. Under den sista punkten i förteckningen ges rådet befogenhet att genom ett enhälligt beslut och efter Europaparlamentets godkännande låta minimireglerna gälla också andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka rådet i förväg har reglerat genom ett beslut.

Enligt artikel 69b.1 får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet som är gränsöverskridande på det sätt som närmare anges under punkten. De områden som kan komma på fråga specificeras i artikeln. Också i den här bestämmelsen ges rådet fullmakt att med hänsyn till brottslighetens utveckling anta ett beslut där andra områden av brottslighet anges som uppfyller de kriterier som avses i punkten. Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

Både artikel 69a.3 och 69b.3 innehåller en s.k. nödbromsklausul. Enligt den får en rådsmedlem begära att utkastet till direktiv överlämnas till Europeiska rådet om den rådsmedlemmen anser att utkastet påverkar grundläggande aspekter av dennes straffrättsliga system. Då upphävs lagstiftningsförfarandet på det sätt som anges i punkten. I Lissabonfördraget har några justeringar gjorts i den här nödbromsmekanismen.

Artikel III-270 och III-271 i det konstitutionella fördraget innehöll liknande bestämmelser om rådets rätt att besluta om räckvidden av unionens behörighet. I det sammanhanget ansåg utskottet (GrUU 36/2006 rd) att bemyndigandet för rådet att besluta om omfattningen av unionens befogenhet inom relativt centrala rättsområden är relativt liberalt på grund av de generellt

formulerade artiklarna och därmed också problematiskt med tanke på vad grundlagen föreskriver om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. De ändringar som i Lissabonfördraget gjorts i nödbromsmekanismen ger inte anledning att ändra på den här slutsatsen. Därför anser utskottet att fördraget måste behandlas i kvalificerad ordning.

Artikel 69 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikel 69 e kan Europeiska rådet inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust. Enligt punkt 2 i artikeln ska myndigheten vara behörig att utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som begått brott som skadar unionens finansiella intressen. Brotten anges närmare i upprättandeförordningar. Myndigheten ska föra talan för brotten vid de behöriga domstolarna i medlemsstaterna.

Utskottet har redan tidigare ansett (GrUU 36/2006 rd) att en åklagares uppdrag utan tvekan inbegriper utövning av sådan betydande offentlig makt som inte kan anförtros någon annan än en nationell myndighet utan att det strider mot 1 och 104 § i grundlagen om statens suveränitet och åklagarväsendet. Utskottet instämmer i regeringens ståndpunkt att den här bedömningen inte påverkas av den s.k. nödbromsmekanismen som genom Lissabonfördraget läggs till i fördragsbestämmelserna om att inrätta myndigheten. Bestämmelserna om den europeiska åklagarmyndighetens befogenhet kräver därmed att fördraget behandlas i kvalificerad ordning.

Enligt 4 punkten i samma artikel får Europeiska rådet genom ett enhälligt beslut utsträcka den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till att också omfatta kampen mot den grova brottslighet som har gränsöverskridande inslag. Dessutom får befogenheterna utsträckas till att utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som begått grova brott som påverkar fler än en medlemsstat.

Bestämmelsen handlar om ett bemyndigande för Europeiska rådet att utsträcka unionens befogenheter till att omfatta utövande av betydande offentlig makt i medlemsstaterna. I ljuset av grundlagsutskottets tidigare praxis står ett så-

dant bemyndigande i strid med Finlands suveränitet och grundlagens bestämmelser om godkännande och sättande i kraft av internationella förpliktelser och därför måste fördraget också på grund av denna bestämmelse behandlas i kvalificerad ordning (GrUU 36/2006 rd).

Förfaranden för ändring av grundfördragen

Allmänt. De grundfördrag som ingår i Lissabonfördraget kan ändras i enlighet med ett ordinarie förfarande och några förenklade förfaranden. I sina bedömningar av liknande fördrag på senare år har grundlagsutskottet generellt utgått från att en institution som inrättats med stöd av ett fördrag kan tilldelas befogenhet att anpassa ett fördrag men inte att ändra det. De tillåtna anpassningarna bör i sak vara sådana att de inte påverkar fördragets karaktär och att de inte gäller frågor som enligt grundlagen kräver riksdagens samtycke (GrUU 36/2006 rd, GrUU 51/2001 rd, GrUU 38/2001 rd).

Artikel 48.7 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt artikel 48.7 får Europeiska rådet anta ett beslut om bemyndigande för rådet att besluta med kvalificerad majoritet inom ett visst område eller i ett visst fall som enligt grundfördragen kräver beslut med enhällighet. Europeiska rådet får likaså besluta med enhällighet att lagstiftningsakter som ska antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande får antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt 7 punkten tredje stycket kan ett nationellt parlament inom sex månader meddela en invändning och då ska beslutet inte antas.

Det ovannämnda förenklade förfarandet är detsamma som i artikel III-444 i det konstitutionella fördraget. I sitt utlåtande (GrUU 36/2006 rd) om fördraget ansåg utskottet att det i sig är betydelsefullt med tanke på statens suveränitet att de nationella parlamenten kan hindra beslut som avses i artikeln. Liksom då anser utskottet nu att det i de allmänna och övergripande bestämmelserna dock är fråga om befogenhet att ändra — inte bara anpassa — grundfördragen i enlighet med något annat förfarande än det som föreskrivs i 93—95 § i grundlagen. Därför stri-

der fördraget i dessa delar mot vad som sägs i grundlagen om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Därmed är fördraget i sista hand också ett problem med tanke på Finlands suveränitet. Bestämmelsen om bemyndigande för Europeiska rådet förutsätter således kvalificerad behandlingsordning.

Artikel 280 h i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. De medlemsländer som bedriver fördjupat samarbete med varandra får enligt artikel 280 h besluta med enhällighet i rådet att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i stället för ett särskilt lagstiftningsförfarande. I rådets beslut medverkar alltså då bara de medlemsländer som har fördjupat samarbete. Artikelns motsvaras av artikel III-422 i det konstitutionella fördraget. I sitt utlåtande (GrUU 36/2006 rd) om fördraget ansåg utskottet att bemyndigandet har en mycket generell räckvidd och därmed står i strid med grundlagsbestämmelserna om suveränitet och godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Av samma orsak innebär den föreliggande fördragsbestämmelsen att beslutet om godkännande av fördraget om Europeiska unionen måste fattas i kvalificerad behandlingsordning.

Kravet på "avgränsade undantag" i 73 § i grundlagen

Lagar om sättande i kraft av internationella förpliktelser som ska behandlas i inskränkt grundlagsordning är till sin natur undantagslagar. Därför omfattas de också av kravet i 73 § 1 mom. i grundlagen att undantag från grundlagen ska vara avgränsade (RP 1/1998 rd, GrUB 10/1998 rd). I förarbetena till grundlagen konstateras det att uttrycket "avgränsade undantag" i första hand avser en materiell avgränsning av undantaget. Undantagslagen bör vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Uttrycket avser dock inte i sig att ange antalet undantagsbestämmelser som kan finnas i ett lagförslag (RP 1/1998 rd).

Utskottet anser att grundlagen måste ses i relation till att Finland var medlem av Europeiska

unionen redan när grundlagen stiftades. Lissabonfördraget är inte i sak någon helt ny ordning med tanke på vårt unionsmedlemskap. Detta framhåvs av det faktum att fördraget går ut på att ändra de gällande grundfördragen och inte — som det konstitutionella fördraget — ersätta dem med ett helt nytt fördrag. Därför är bara de ovan nämnda undantagen från grundlagen som är nya i dagens läge betydelsefulla med tanke på 73 § 1 mom. i grundlagen. Vid behandlingen av det konstitutionella fördraget ansåg utskottet att unionens fördragsfästa befogenheter i de här frågorna mestadels är mycket noggrant avgränsade också i förhållande till de bedömningsgrunder som tillämpas på den nationella lagstiftningen (GrUU 36/2006 rd). Följdändringarna i unionens befogenheter på grund av den avskaffade pelarindelningen kan dock anses något vaga. Men också här handlar det om ett relativt fast etablerat samarbete inom unionen och inte om nya eller odefinierade politikområden. De bestämmelser i Lissabonfördraget som kräver kvalificerad behandlingsordning innebär generellt sett inte några väsentliga förändringar i hela ordningen för Finlands medlemskap i EU eller något problem med tanke på kravet i 73 § 1 mom. i grundlagen att ett undantag ska vara avgränsat. Utskottet uppmärksammar dessutom att det inte alltid går att kräva att bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser ska vara noggranna och exakta på samma sätt som nationella lagar.

Utskottet har lyft fram det ovan nämnda faktumet att lagarna om att sätta i kraft Finlands anslutningsfördrag och Amsterdamfördraget har kommit till i inskränkt grundlagsordning. De här återkommande ändringarna i grundfördragen utgör tillsammans en helhet som innebär att det finns många undantag från grundlagen som är i kraft på grund av vårt EU-medlemskap. I det kommande projektet för att revidera grundlagen finns det enligt utskottet därför skäl att ompröva om Finlands medlemskap i Europeiska unionen ska skrivas in i grundlagen och om det i grundlagen behövs en särskild bemyndigandebestämmelse om överföring av befogenheter till unionen (se GrUB 10/1998 rd).

Ålands självstyrelse

Behandlingsordning. Om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen för Åland faller inom landskapets behörighet, ska lagtinget enligt 59 § 1 mom. i självstyrelselagen ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft för att den ska träda i kraft i landskapet. Om bestämmelsen står i strid med självstyrelselagen träder den enligt 59 § 2 mom. i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Dessutom ska det föreskrivas om sättande i kraft av förpliktelsen genom en lag som behandlats i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen.

Lissabonfördraget innebär att EU får utvidgad straffrättslig befogenhet. Att pelarindelningen avskaffas leder till att de allmänna principerna i unionsrätten också ska tillämpas inom polis-samarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Så som utskottet konstaterade redan vid behandlingen av det konstitutionella fördraget (GrUU 36/2006 rd) är sådana rättsliga verkningar för landskapets behörighet så betydande att lagen om sättande i kraft av fördraget måste behandlas i kvalificerad ordning enligt 59 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland.

Ikraftträdandebestämmelsens betydelse. Lagtingets bifall till en ikraftträdandelag enligt 59 § i självstyrelselagen för Åland är ett villkor för att bestämmelserna i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse ska träda i kraft i landskapet till den del de hänför sig till frågor som faller inom landskapets behörighet. Ikraftträdandelagen spelar ingen roll för ikraftträdandet av sådana bestämmelser som ingår i rikets behörighet i landskapet. Bifall till en sådan här ikraftträdandelag är heller inte ett villkor för hur Finlands vilja att binda upp sig kommer till eller hur Finland uttrycker den (se GrUU 10/1998 rd).

Grundlagsutskottet påpekar emellertid att de rättsliga förhållandena blir mycket osäkra om Åland inte ger sitt bifall till ikraftträdandelagen. Så som utskottet tidigare noterat kommer Fin-

land som part i fördraget då inte åtminstone till alla delar att kunna garantera att fördraget genomförs på behörigt sätt i landskapet. Därför finns det all anledning att fortfarande sträva efter att undvika en sådan situation (GrUU 36/2006 rd). Lagtingets deltagande i kontrollen av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen organiseras för närvarande. I sammanhanget har Åland också tagit upp frågan om sin talerätt i unionens domstolar när det gäller frågor som ingår i landskapets behörighet, representationen i Europaparlamentet och behovet att klarlägga vad unionens status som juridisk person får för konsekvenser för Åland.

Övrigt

Officiell status för Europeiska rådet

Enligt blivande artikel 9 i fördraget om Europeiska unionen ska Europeiska rådet också formellt bli en EU-institution. Rådet får också visa nya befogenheter att fatta rättsligt bindande beslut. Så som regeringen noterar är rådets stärkta ställning den betydelsefullaste förändringen av unionens institutionella ram i Lissabonfördraget. Reformen innebär också ett ökat behov att tillförsäkra riksdagen påverkansmöjligheter när Finland ska utforma sin ståndpunkt om beslut som fattas i rådet. Därför lyfter utskottet fram 97 § i grundlagen om riksdagens rätt att få information om ärenden som kommer upp till behandling i Europeiska rådet, liksom 96 § om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen (se GrUU 36/2006 rd).

Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen är det statsrådet som svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till

dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets behörighet omfattar Europeiska unionen i dess helhet och täcker därmed också in alla frågor om unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som behandlas i rådet (RP 1/1998 rd och GrUB 10/1998 rd).

Att rådet också formellt blir en beslutsfattande EU-institution kommer att ge statsministern, som svarar inför riksdagen, en allt starkare roll som ledare för Finlands Europapolitik och som Finlands representant i rådet. Likaså kommer det att få ökad betydelse att det är statsrådet som beslutar om Finlands övriga representation. När Finland formulerar sin ståndpunkt till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor bör statsrådet dock handla i nära samråd med republikens president för att garantera att vi har en samordnad och konsekvent utrikespolitik. Grundlagsutskottet anser att de gemensamma mötena mellan det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet som avses i 24 § i lagen om statsrådet är ett lämpligt och formellt sett adekvat forum för detta ändamål. På det praktiska planet är också de inofficiella mötena mellan republikens president och statsministern och utrikesministern nödvändiga och bra samarbetsforum (GrUU 36/2006 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens godkännande behövs för fördraget som avses i propositionen,

att fördraget ska antas genom ett beslut som omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och

att lagförslaget ska behandlas i inskränkt grundlagsordning.

Helsingfors den 23 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
Tuomo Hänninen /cent
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Elisabeth Naucclér /sv
Mikaela Nylander /sv

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Johannes Koskinen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

AVVIKANDE MENING 1

De undertecknade ledamöterna föreslog följande tillägg till utskottets utlåtande:

"I propositionen (kap. 3.2.3.2 och 3.2.4) redogörs det i detalj för hur förändringarna i behörigheten inverkar på EU:s och Finlands behörighet i fråga om den lagstiftande makten. Lissabonfördragets uppläggning och de ungefärligt formulerade bestämmelserna gör det mycket svårt att komma med en noggrann förteckning över vad som verkligen kommer att hända efter att fördraget trätt i kraft. Det står i varje fall klart, så som propositionen visar, att unionen kommer att överta ganska omfattande befogenheter när det gäller den lagstiftande makten. Men detta kommer att förlora något av sin betydelse därför att medlemsländerna redan har kommit överens om flera nya lagstiftningsprojekt på unionsnivå inom de rättsområden där behörigheten nu övertas av unionen.

Med tanke på suveräniteten är det ändå betydelsefullt för riksdagens lagstiftande makt att frågor som tidigare kunnat avgöras av medlems-

länderna nu ska avgöras av unionen. Det här kommer i praktiken att gå till så att unionen övertar behörigheten t.ex. genom en ny politik eller rättsgrund eller genom att medlemsländernas tidigare vetorätt avskaffas. Då införs ett förfarande med kvalificerad majoritet i rådet i stället för enhällighet. Ambitionen är att effektivisera beslutsprocessen i EU på det här sättet. Men det innebär att behörigheten i frågan inte längre tillhör Finlands riksdag utan unionen. Att en så stor del av riksdagens lagstiftande makt övergår till unionen är så pass betydelsefullt att beslutet om godkännande och ikraftsättande av Lissabonfördraget bör fattas i kvalificerad behandlingsordning när det gäller detta."

Tyvärr har utskottet tidigare med ganska ytlig motivering intagit en annan ståndpunkt i den här frågan. Vårt förslag bygger på 1 § 1 mom., 2 § 1 mom. och 3 § 1 mom. i Finlands grundlag och framhäver att det är riksdagen som utövar den lagstiftande makten och att det därför krävs kvalificerad behandlingsordning i det här fallet.

Helsingfors den 23 maj 2008

Jacob Söderman /sd
Antti Vuolanne /sd

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst

AVVIKANDE MENING 2

*Motivering**En folkomröstning behövs*

Vänsterförbundets riksdagsgrupp såg det som nödvändigt och motiverat att hålla en folkomröstning om EU:s konstitutionella fördrag i sin avvikande mening i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 9/2006 rd — SRR 6/2005 rd) och i sin reservation i utrikesutskottets betänkande (Reservation 3 i UtUB 2/2006 rd — SRR 6/2005 rd).

Lissabonfördraget ersätter det konstitutionella fördraget, som antogs av riksdagen 2006 och ratificerades av republikens president i december samma år men som aldrig trädde i kraft. Lissabonfördraget, som avses i den föreliggande propositionen, innebär samma ändringar i rättsläget som det konstitutionella fördraget. Tekniskt sett är ändringarna nu utspridda i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, vars namn ändras till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Även om fördraget tekniskt avviker från det konstitutionella fördraget anser vi på samma grunder som 2006 att det krävs en folkomröstning om fördraget för att ändringarna ska kunna godkännas.

Genom fördraget får EU:s beslutsfattande organ väsentligt utökad behörighet jämfört med EU:s behörighet enligt Finlands anslutningsfördrag (Maastrichtfördraget), som folkomröstningen 1994 gällde. Sedan dess har grundfördragen (Amsterdamfördraget och Nicefördraget) ändrats och ändras nu ytterligare (Lissabonfördraget) så väsentligt att medborgarna bör få ta ställning till det i en ny folkomröstning.

Enligt min uppfattning bör en rådgivande folkomröstning hållas innan riksdagen beslutar om godkännande och fördraget ratificeras. Motiveringen gäller samma frågor som var aktuella i det konstitutionella fördraget 2006. Nedan återges de i korthet.

Den avskaffade pelarindelningen. Genom Lissabonfördraget avskaffas unionens gällande fördragsfästa pelarstruktur. I slutet av 1990-talet pekades det särskilt ut för riksdagen att pelarindelningen inte alls skulle komma att ändras, åtminstone inte i fråga om rättsliga och inrikes frågor.

EU övertar behörigheten i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, polissamarbetet och det rättsliga samarbetet. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i den s.k. andra pelaren och det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet i tredje pelaren övergår till unionens behörighet. Således ska unionsrättens allmänna principer — som principen om unionsrättens företräde — tillämpas inom de här politikområdena också.

EU-domstolens utvidgade befogenhet. Att pelarindelningen avskaffas leder till utvidgad befogenhet för EU-domstolen.

Domstolens behörighet i polissamarbete och straffrättsliga ärenden. Europeiska unionens domstol får behörighet i polissamarbete och straffrättsligt samarbete enligt artikel 240 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det faktum att domstolens befogenhet utvidgas till ett politikområde som polissamarbete och straffrättsligt samarbete som är jämförelsevis centralt med tanke på en medlemsstats suveränitet är så pass betydelsefullt att Lissabonfördraget också på grund av denna fördragsbestämmelse måste underkastas en rådgivande folkomröstning.

Optionen att utvidga EU:s behörighet till det straffrättsliga området. I artikel 69 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ges Europaparlamentet och rådet befogenhet att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv om minimiregler i den mån det

är nödvändigt för att underlätta ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga myndigheters beslut samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. I 2 punkten räknas det upp vad minimireglerna kan gälla. Under den sista punkten i förteckningen ges rådet befogenhet att genom ett enhälligt beslut och efter Europaparlamentets godkännande låta minimireglerna gälla också andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka rådet i förväg har reglerat genom ett beslut.

Enligt artikel 69b.1 får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet som är gränsöverskridande på det sätt som närmare anges under punkten. De områden som kan komma på fråga specificeras i artikeln. Också i den här bestämmelsen ges rådet fullmakt att med hänsyn till brottslighetens utveckling anta ett beslut där andra områden av brottslighet anges som uppfyller de kriterier som avses i punkten. Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Om rådet och parlamentet fattar dessa beslut, utvidgas EU:s behörighet till kärnområdet i strafflagen, alltså till att fastställa straffnivåer. I sitt utlåtande (GrUU 36/2006 rd) om det konstitutionella fördraget, som aldrig trädde i kraft, tog grundlagsutskottet ställning till motsvarande föreslagna bestämmelser. Då ansåg utskottet att bemyndigandet för rådet att besluta om omfattningen av unionens befogenhet inom relativt centrala rättsområden är relativt liberalt på grund av de generellt formulerade artiklarna och därmed också problematiskt med tanke på vad

grundlagen föreskriver om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Därför ansåg utskottet att fördraget måste behandlas i kvalificerad ordning. Utskottet har fortfarande en ståndpunkt till motsvarande bestämmelser i Lissabonfördraget.

Min bedömning är densamma som utskotts-majoritetens i fråga om lagstiftningsordningen, men jag anser att det inte är fråga om ett sedvanligt fördrag som kan godkännas med två tredjedelars majoritet i riksdagen (s.k. inskränkt grundlagsordning).

Jag anser att dessa och de andra ovannämnda bestämmelserna i Lissabonfördraget utvidgar EU:s behörighet på ett sätt som kräver att fördraget underkastas en rådgivande folkomröstning före ratificeringen. En rådgivande folkomröstning är enligt mig ett villkor för att fördraget ska kunna godkännas.

Förteckningen ovan över EU:s utvidgade behörighet, som enligt mig kräver en folkomröstning, är inte uttömmande utan tar bara upp de viktigaste faktorerna som gäller Finlands grundlag och suveränitet.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

att utrikesutskottet bör förutsätta att regeringen lämnar riksdagen ett lagförslag om att ordna en rådgivande folkomröstning om Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, antaget i december 2007, innan den slutliga behandlingen slutförs i riksdagen.

Helsingfors den 23 maj 2008

Veijo Puhjo /vänst