

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2006 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa 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 8 juni 2006 en proposition med förslag om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 67/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesråd Ora Meres-Wuori, utrikesministeriet
- professor Raimo Lahti
- professor Kimmo Nuotio
- professor Juha Raitio.

Dessutom har justitieministeriet lämnat ett skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som undertecknats i Rom i oktober 2004 samt lagen om sättande i kraft av fördraget. För-

draget ersätter med vissa undantag de nu gällande fördrag som Europeiska unionen baserar sig på. Om lagens ikraftträdande föreskrivs genom förordning av republikens president.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Allmänt

Lagutskottet har i enlighet med sitt fackområde behandlat det konstitutionella fördraget i ett utlåtande om statsrådets redogörelse om fördraget (LaUU 5/2006 rd — SRR 6/2005 rd) i våras. Ut-

skottet upprepar det som sagts i utlåtandet och kommer dessutom med följande samlade och kompletterande synpunkter.

Utskottets generella bedömning av de ändringar i unionens rättsliga system och verksamhet som det konstitutionella fördraget innebär är positiv. Speciellt tillfredsställande är det att de

grundläggande och de mänskliga rättigheterna genom fördraget får en starkare ställning i unionens rättsordning. Stadgan om grundläggande rättigheter har tagits in i fördraget och respekten för mänskliga rättigheter har skrivits in i unionens värden och mål. Dessutom möjliggör fördraget för unionen att tillträda den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Reformerna innebär ett allt starkare åtagande för unionen att respektera och främja de grundläggande och de mänskliga rättigheterna.

En viktig reform som det konstitutionella fördraget för med sig är att unionens fördragssystem samordnas och att den s.k. pelarindelningen försvinner. När pelarindelningen försvinner blir beslutsfattandet i rättsliga och inrikes frågor effektivare och området för beslut med kvalificerad majoritet utvidgas. Det stärker dessutom medborgarnas grundläggande rättigheter och rättssäkerhet att de nuvarande begränsningarna i gemenskapsdomstolens befogenhet i stor utsträckning försvinner på området straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

Utskottet har nyligen kommit med ett utlåtande om tillämpningen av den s.k. övergångsklausulen i artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen. Utskottet ställde sig reserverat till att den tredje pelarens innehåll i sin helhet som sådant överförs till gemenskapens befogenhet (LaUU 14/2006 rd). I motsats till vad som är fallet med övergångsklausulen innebär avskaffandet av pelarindelningen i det konstitutionella fördraget och därmed också utvidgningen av området för kvalificerade beslut vissa balanserande element som säkerställer att beslutsfattandet leder till ett acceptabelt slutresultat för alla medlemsstater. För det första omfattar de allmänna bestämmelserna om området för frihet, säkerhet och rättvisa en princip om att de grundläggande rättigheterna och medlemsstaternas olika rättsliga system och traditioner respekteras på området. För det straffrättsliga samarbetet innehåller fördraget en s.k. nödbroms. Den möjliggör för en medlemsstat att avstå från att tillämpa en europeisk ramlag om den anses påverka grundläggande aspekter av en medlemsstats straffrättsliga system. Enligt fördraget får

det meddelas minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder bara i europeiska ramlagar motsvarande de nuvarande direktiven men inte alls i europeiska lagar motsvarande de nuvarande förordningarna. De reformer i det konstitutionella fördraget som stärker beslutsfattandet utgör därmed en mer avvägd helhet och slår bättre vakt om de grundläggande principerna i det nationella straffrättsliga systemet än vad övergångsklausulen gör.

2. *Civilrättsligt samarbete*

Det konstitutionella fördraget för inte med sig några större ändringar i bestämmelserna om civilrättsligt samarbete. Gemenskapsmetoden gäller redan nu i civilrättsliga frågor. Ett undantag i fördraget är åtgärder som rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder. I dem ska rådet besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Men vanlig lagstiftningsordning kan också följas inom familjerätten om rådet så beslutar med enhällighet. Den familjerättsliga lagstiftningen är starkt knuten till gällande värden och familjeuppfattningar i respektive stat. Därför anser utskottet att beslut med kvalificerad majoritet kan accepteras bara om det finns tungt vägande skäl för det och enbart i klart avgränsade frågor.

3. *Straffrättsligt samarbete*

Enligt det konstitutionella fördraget bygger det straffrättsliga samarbetet inom unionen på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. Lagutskottet har i flera sammanhang lyft fram principen och ser positivt på att den finns explicit inskriven i fördraget.

Enligt bestämmelserna om rättegångsförfarandet i brottmål kan det i europeiska ramlagar meddelas minimiregler om bl.a. personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet och om brottsoffers rättigheter. Utskottet tolkar det som en positiv signal att detta uttryckligen finns inskrivet i fördraget eftersom det betyder att garantierna för ett rättvist straffrättsligt förfarande i framtiden ges större tyngd i det straffrättsliga samarbetet. En sådan prioritering i unionslag-

stiftningen skulle bidra till det ömsesidiga förtroendet mellan de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna. Som utskottet påpekat tidigare är förtroendet i sin tur ett villkor för att principen om ömsesidigt erkännande blir effektivt genomförd (se LaUU 4/2005 rd och LaUU 20/2005 rd).

Enligt den materiella straffrättens bestämmelser kan det i europeiska ramlagar meddelas minimiregler om fastställande av brottsrequisit och påföljder i två slag av fall. För det första kan minimireglerna gälla särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag, som det heter i fördraget. För det andra får det meddelas minimiregler på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder, när en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik ska kunna genomföras effektivt. Utskottet upprepar sin tidigare uttalande uppfattning att de här grunderna för befogenhet inom den materiella straffrätten är alltför liberala.

En förmildrande faktor när det gäller den förstnämnda grunden för befogenhet är i alla fall att där ingår ett explicit krav på att de berörda brotten ska vara särskilt allvarliga och gränsöverskridande. Utskottet understryker att de saktliga villkoren för att utöva befogenheten i framtiden måste ges den tyngd de förtjänar i bedömningar av hur omfattande unionens befogenhet bör vara.

När man bedömer om grunden för befogenheten att säkerställa att unionens politik genomförs effektivt är acceptabel eller inte måste man inse att gemenskapen redan nu på vissa villkor anses ha befogenhet att förplikta medlemsstaterna att lagstifta nationellt om straffrättsliga påföljder för att säkerställa att gemenskapslagstiftningen genomförs effektivt (EG-domstolens avgörande i en sak som gällde upphävande av ett rambeslut om miljöbrott, C-176/03). EG-domstolens tolkningspraxis förefaller med andra ord redan ha lett till ett liknande resultat som genomförandet av det konstitutionella fördraget. Utskottet understryker vidare att den aktuella befogenheten förutsätter att en åtgärd är *nödvändig*

för att unionens politik ska kunna genomföras effektivt. Det räcker alltså inte bara med en lämplig eller behövlig straffrättslig åtgärd för att ge unionen en sådan befogenhet som avses i bestämmelsen.

Om grunden för en befogenhet är så liberal att det skulle påverka grundläggande aspekter av vårt straffrättsliga system, kan problemen i sista hand avvärjas med hjälp av den ovan beskrivna nödbromsen.

Med beaktande av synpunkterna ovan anser utskottet att bestämmelserna om den materiella straffrätten i fördraget är acceptabla även om de är liberala. Men utskottet vill än en gång upprepa sin tidigare ståndpunkt att regeringen också i förlängningen bör se till att de straffrättsliga rättsakterna medger den nationella kriminalpolitiken tillräckligt med svängrum och att de grundläggande principerna i vårt nationella straffrättsliga system inte rubbas.

Utskottet ser dessutom helst att regeringen arbetar långsiktigt och systematiskt för att unionen inte ska se de straffrättsliga normerna bara som ett tekniskt instrument för en effektiv inre marknad, utan för att rättsvårdens särdrag blir beaktade på behörigt sätt. Regeringen bör verka för att kriminalpolitiken också på unionsnivå utvecklas utifrån forskningsrön, att ett brett tillnärmningssätt och brottsförebyggande prioriteras framför stränga straff, och att också unionen ställer motsvarande allmänna villkor för en acceptabel tillämpning av de straffrättsliga normerna som samhällliga regleringsinstrument som de som lagutskottet upprepade gånger velat fästa uppmärksamhet vid i den nationella lagstiftningen (se LaUU 9/2004 rd, LaUB 15/2005 rd, LaUU 19/2005 rd och LaUB 2/2006 rd). Genom långsiktigt arbete för de här målen kan de hot avvärjas som den materiella straffrättens liberala bestämmelser och beslut med kvalificerad majoritet frammanar.

Lagutskottet ser på de fördragsbestämmelser som gör det möjligt att inrätta en europeisk åklagarmyndighet som ett problem. Den straffrättsliga lagskipningen har sedan urminnes tider ingått i den offentliga maktutövningens kärna. Med hänsyn till detta kan utskottet inte accepte-

ra att den europeiska åklagarmyndigheten skulle ha befogenhet att fungera som åklagare i nationella domstolar, och ännu mindre att myndighetens åklagarbefogenhet skulle kunna utvidgas till andra brott än sådana som kan skada unionens ekonomiska intressen. Även om det krävs enhällighet av medlemsstaterna för att inrätta en åklagarmyndighet och att ge den utvidgade befogenheter hindrar bestämmelserna om åklagarmyndigheten i fördraget inte att den godkänns. Utskottet upprepar sin förhoppning i utlåtandet om redogörelsen att regeringen, om frågan blir aktuell, allvarligt överväger att hindra att myn-

digheten inrättas, om den inte kan anses vara förenlig med Finlands intressen.

4. *Slutsats*

Av de skäl som anförs ovan anser lagutskottet att fördraget om en konstitution för Europa och lagen om sättande i kraft av fördraget kan godkännas i de delar som hänför sig till utskottets behörighetsområde.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår utrikesutskottet

att utskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 18 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /saml

Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Juhani Sjöblom /saml
Timo Soini /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Jag omfattar lagutskottets kritik mot det konstitutionella fördragets innehåll och hur det kan påverka det nationella beslutsfattandet i straffrättsliga och rättsliga frågor. Det är en annan orsak till att jag inte förordar en ratificering av fördraget.

Det har redan länge stått klart att det konstitutionella fördraget inte träder i kraft i föreslagen form utan att det behövs fortsatta förhandlingar för att hitta en lösning som alla medlemsstater, inbegripet Frankrike och Nederländerna, kan acceptera. Det lönar sig också för Finland att förbereda sig för förhandlingarna genom att fundera på sådana ändringsbehov som eventuellt inte blev tillgodosedda i det nu aktuella konstitutionella fördraget. Vi bör också bedöma med hurdana element till stöd för den sociala och ekologiska dimensionen fördraget behöver kompletteras som motvikt mot de högst kategoriska bestämmelserna om den inre marknaden för att medborgarnas misstroende och kritiska inställning till Europeiska unionen ska dämpas. Av de här orsakerna anser jag att en ratificering just nu inte är motiverad.

I sin egenskap av EU-ordförandeland för Finland i höst bilaterala förhandlingar med representanter för alla medlemsstater för att kunna lägga fram en lägesrapport för nästa ordförandeland Tyskland. Det en mycket allmänt utbredd uppfattning att det inte lönar sig att vänta sig re-

sultat före valen i Frankrike och Nederländerna. Det tar alltså rätt länge till innan vi har ett nytt förslag till konstitution och även då tar det sin tid för parlamenten i medlemsstaterna att ratificera det. Det är helt klart att den nuvarande riksdagen genom sin ratificering av fördraget inte påskyndar ikraftträdandet. I stället får den riksdag som väljs i mars lov att ta ställning till ett nytt förslag till konstitutionellt fördrag.

Jag anser att eftersom Finland nu är ordförandeland bör vi koncentrera oss på sonderande förhandlingar och arbeta för att det nya fördrag som förhandlas fram går till folkomröstning samtidigt i alla EU-medlemsstater.

Ståndpunkt

Med hänvisning till det som sägs ovan föreslår jag att lagutskottet konstaterar som sitt utlåtande till utrikesutskottet

att EU:s konstitutionella fördrag inte ratificeras på detta stadium

att Finland tillsammans med de övriga medlemsstaterna bör arbeta för ett fördrag som kan accepteras av alla medlemsstater, och

att Finland arbetar för att det nya fördrag som förhandlas fram går till folkomröstning samtidigt i alla medlemsstater.

Helsingfors den 18 oktober 2006

Minna Sirnö /vänst

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

EU:s konstitutionella fördrag samlar de olika fördragen och EG-domstolens rättspraxis inom ett och samma omslag. Fördraget eftersträvar för en konstitution typiska mer genomgripande och fundamentala verkningar, som större genomsebarhet och acceptans för EU och en tillnärmning av medborgarna. Det finns också en del helt nya element i fördraget, som att EU får utvidgade befogenheter och att det institutionella systemet och beslutsfattandet förändras. Unionen blir till sin yttre och inre struktur mer lik en (förbunds)stat. De nuvarande pelarna för mellanstatligt samarbete förenas till en övernationell pelare. Unionen blir en juridiskt person folkrättsligt och kan uppträda som en samordnad aktör i internationella kontakter. Unionen kommer inom alla områden att tillämpa ett i princip samordnat förfarande för att förhandla och anta internationella överenskommelser.

Genom Europas konstitution skapas en ny union som i allt väsentligt skiljer sig från den nuvarande och inte minst från den union som Finland 1994 beslutade tillträda. Redan namnet antyder att tillskyndarna haft ambitionen att förvandla Europeiska unionen till en stat, en förbundsstat. Beteckningen konstitution används uttryckligen om den rättsliga grunden för en stat. Mellanstatliga organisationer och andra sammanslutningar bygger normalt på fördrag (EU) eller stadgor (FN och Europarådet). Det ultimata målet för integrationssträvandena har allt sedan slutet av 1940-talet varit att skapa en europeisk förbundsstat.

Man har trott att Finland blir ett trovärdigare EU-ordförandeland om vi ratificerar EU:s grundlag. En ratificering har också motiverats med att Finland på så sätt visar vägen för det övriga Europa och att det skulle väcka nytt liv i en grundlag som redan förkastats vid folkomröstningar i två medlemsstater.

Genom det konstitutionella fördraget upphävs (med undantag av Euratomfördraget) de fördrag som kallas EU:s grundfördrag. För att upphäva grundfördragen måste de traktatsrättsli-

ga bestämmelserna i Wienkonventionen tillämpas. I konventionens V kapitel anges villkoren för att upphäva ett fördrag. Den allmänna principen är att de nuvarande grundfördragen kan upphävas "när som helst med alla parter samtycke efter samråd med de övriga fördragsslutande staterna".

"Alla parter samtycke" betyder att den gamla unionen bör upphävas och införlivas med den nya union som grundas genom "EU:s grundlag" med enhällighet. Det behövs bara att en av de nuvarande medlemsstaterna vägrar anta fördraget och att upphäva den gamla unionen för att en ny union inte ska kunna grundas på ett sådant sätt att den skulle ha rättslig kontinuitet i relation till den nuvarande unionen.

Därmed är Frankrikes och Nederländernas vägran utifrån deras respektive folkomröstningar att anta det konstitutionella fördrag som ska upphäva gamla traktater tillräckligt för att hindra att fördraget träder i kraft i alla medlemsstater. I många länder som inte har godkänt en ratificering av fördraget (Förenade kungariket, Polen, Tjeckien, Sverige, Danmark och Finland) motsätter sig dessutom en majoritet av medborgarna — inte minst ungdomen — enligt opinionsundersökningar att grundlagen antas.

Man har förberett sig för detta vid en regeringskonferens genom att lägga förklaring nr 30 till utkastet: "Konferensen noterar att om fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa inom en period på två år efter undertecknandet av Fördraget och en eller flera medlemsstater har stött på problem med ratificeringen, skall Europeiska rådet ta upp frågan". Det handlar om en politisk förklaring utan juridisk betydelse. För att EU:s grundlag ska kunna träda i kraft måste den antas i alla medlemsstater. Europeiska rådet har inte befogenhet att anta fördraget.

Finlands riksdag har hittills bara stiftat lagar och bekräftat fördrag som avsetts bli satta i kraft. Ratificeringsförfarandet strider mot den här principen. Det konstitutionella fördraget är till

sin karaktär en traktat med större tyngd än ett vanligt fördrag. Att anta den för signalvärdets skull innebär en avvikelse från det normala och är oförenligt med vårt parlaments auktoritet och inflytande. Unionen har tagit en tankepaus under vilken det är meningen att öppet diskutera olika alternativ till en översyn av fördragen. Om EU en dag får en grundlag är den inte den som nu lagts fram och därför är det helt onödigt att ratificera fördraget på det här stadiet.

En ratificering av det konstitutionella fördraget har emellertid motiverats med att den inte heller skulle vara till någon skada. Men det skulle signalera att Finland inte har några anspråk på fördraget, utan att förhandlingar om eventuella ändringar i den nuvarande fördragstexten kommer att föras med de medlemsstater som inte har ratificerat fördraget. Vid sådana förhandlingar är risken stor för att Finland ska hamna i marginalen för att landet uppfattas som en liten medlemsstat som man lärt sig anpassar sig till förhandlingarnas slutresultat. Förhandlingarna skulle i sak föras mellan de stater som inte har antagit det konstitutionella fördraget och mellan de stora medlemsstater som gjort det. Att låta bli att ratificera fördraget skulle alltså vara ett effektivare sätt att påverka innehållet, för då skul-

le Finland kunna komma med sina egna anspråk i förhandlingarna om ändring av fördraget.

De stora unionsländerna har redan dragit i gång diskussionen om ett avskalat konstitutionellt fördrag. I stället för att ratificera fördraget borde också vi föra en bred folklig debatt om alternativen till ett nytt fördrag. Finland har gått i bräschen för utvidgningen. Principen i de nuvarande fördragen att ett medlemskap ska vara möjligt för alla de länder i Europa som uppfyller villkoren bör bibehållas. Då skulle unionens karaktär bestämmas enligt utvidgningen. Den utvidgade unionen bör vara ett inbördes differentierat decentraliserat förbund av stater. Under sitt ordförandeskap bör Finland fokusera på att staka ut en sådan ny väg för Europeiska unionen. Om vi låter det nuvarande konstitutionella fördraget binda våra händer blir det betydligt svårare att nå detta mål.

Ståndpunkt

Med hänvisning till det ovan sagda föreslår vi

att lagutskottet inte ska tillstyrka en ratificering av EU:s konstitutionella fördrag.

Helsingfors den 18 oktober 2006

Petri Neittaanmäki /cent
Timo Soini /saf