

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2002 rd

Statsrådets utredning med anledning av slutrapporterna från konventets arbetsgrupper X (frihet, säkerhet och rättvisa) och IX (förenkling)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 8 januari 2003 statsrådets utredning med anledning av slutrapporterna från konventets arbetsgrupper X (frihet, säkerhet och rättvisa) och IX (förenkling) (E 130/2002 rd) till lagutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Petri Helander, statsrådets kansli.

STATSRÅDETS UTREDNING

Slutrapport från konventets arbetsgrupp för frihet, säkerhet och rättvisa

Arbetsgruppen hade i uppdrag att utreda behovet av att utveckla rättsliga och inrikes frågor under avdelning IV av gemenskapsfördraget (visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer) och avdelning VI (bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete). De centrala målen är att avskaffa pelarindelningen, överföra polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet till gemenskapens behörighet, ta fler beslut med kvalificerad majoritet, samordna lagstiftningsinstrumenten, minska det demokratiska underskottet, utvidga domstolskontrollen och samordna de externa befogenheterna.

Lagstiftningsförfarandet

Rapporten rekommenderar att instrumenten i den nuvarande tredje pelaren avskaffas och ersätts med gemenskapsinstrument, förordningar, direktiv och beslut (eller deras efterföljare) och att enbart direktiv godkänns inom den materiella straffrätten. I framtiden ska det inte längre finnas konventioner. Konventioner som antagits under den nuvarande tredje pelaren ska omvandlas till förordningar eller direktiv. Kommissionen och medlemsstaterna föreslås ha delad initiativrätt när minst en fjärdedel av medlemsstaterna ställer sig bakom ett initiativ.

I rapporten föreslås att den rättsliga grunden för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet ska vara tredelad. De separata rättsliga grunderna ska gälla 1) en tillnärmning av den materiella straffrätten, 2) en tillnärmning av

straffprocessuella regler och 3) regler för polis-samarbetet och det straffrättsliga samarbetet.

Den nya rättsliga grunden medger att minimiregler antas för brottsrekvisit och påföljder när det handlar om allvarliga och gränsöverskridande brott eller brott mot s.k. gemensamma europeiska intressen där unionen har en gemensam politik. För att ange befogenheterna i fråga om allvarliga och gränsöverskridande brott kunde man i fördraget ta in en förteckning som rådet i förekommande fall kunde ändra genom enhälligt beslut efter föregående tillstyrkande yttrande från Europaparlamentet.

Enligt rapporten bör tillnärmningen av straffrätten alltid finnas med bland de instrument som kan tillgripas för att driva på gemenskapens policyer om andra instrument än de straffrättsliga inte är adekvata. Som exempel har nämnts gemenskapsbedrägerier och euroförfalskning.

För straffprocessen föreslås vissa gemensamma regler om de har samband med förfaranden för internationella påföljder eller om de behövs till stöd för ömsesidigt erkännande eller för att garantera att instrumenten för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet i unionen fungerar.

Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet ses som en separat fråga i relation till den materiella straffrätten och straffprocessrätten. Till denna del föreslås den rättsliga grunden bli utvidgad till ömsesidigt erkännande av alla rättsliga beslut. Det skulle betyda att behörigheten inte inskränks bara till sådan brottslighet där unionen är behörig inom den materiella straffrätten.

Arbetsgruppen var enhällig i att beslut med kvalificerad majoritet i regel bör införas också i frågor som faller inom den nuvarande tredje pelaren. Livligast debatterades den materiella straffrätten. På det området var många medlemmar av arbetsgruppen för fortsatt enhällighet, åtminstone delvis.

Utifrån majoritetens ståndpunkt rekommenderar rapporten beslut med kvalificerad majoritet när det gäller

— minimiregler för brottsrekvisit och påföljder vid allvarliga, gränsöverskridande brott (brott på listan),

— minimiregler för brottsrekvisit och påföljder för handlingar som riktar sig mot någon av unionens gemensamma policyer, om policyn hänför sig till en fråga som kräver beslut med kvalificerad majoritet,

— minimistandarder till skydd för den enskildes rättigheter i straffprocessen i samband med ömsesidigt erkännande,

— gemensamma straffprocessregler bl.a. i fråga om användbarheten av bevis,

— huvudsakligen polissamarbete och straffrättsligt samarbete och

— regler för brottsbekämpning.

Dessutom föreslås fortsatt enhällighet i det straffrättsliga samarbetet i övrigt. Frågor av denna typ omfattar inrättande av nya institutioner med operativa befogenheter, tillnärmning av den materiella straffrätten i andra delar än de som listats i fördraget, den nationella polisens befogenheter och gemensamma utredningsgruppers och rättsliga myndigheters aktiviteter på en annan medlemsstats territorium.

Det operativa samarbetet

Arbetsgruppens medlemmar är oense om utvecklingen av det operativa samarbetet. I rapporten rekommenderas att den nuvarande artikel 36-kommittén blir samordnare.

Regeringens hållning

Slutrapporten svarar i långa stycken mot Finlands syn på förslaget att avskaffa pelarindelningen, förenkla instrument och metoder, medlemsstaternas initiativrätt och fler beslut med kvalificerad majoritet också i rättsliga och inrikes frågor. Speciellt vad gäller invandrar- och asylpolitiken tillstyrker Finland beslut med kvalificerad majoritet utan de specialvillkor som överenskommits i Nice. Det ömsesidiga erkännandet bör också i framtiden utgöra en hörnsten i det rättsliga samarbetet. När de nuvarande gemenskapsinstrumenten införs bör enbart direktiv accepteras inom den materiella straffrätten.

Finland anser att arbetsgruppens formuleringar om den rättsliga grunden och beslut med kvalificerad majoritet inom den materiella straffrätten delvis är tvetydiga och problematiska. Unionen bör ha en klart och entydigt avgränsad behörighet inom den materiella straffrätten och villkoret bör alltid vara att brotten är allvarliga och gränsöverskridande. Brott av detta slag bör definieras på ett uttömmande sätt i förteckningen i fördraget.

Arbetsgruppens förslag till en separat rättslig grund för brott mot unionens s.k. gemensamma intressen ger unionen behörighet att kriminalisera och bestämma brottsföljderna på alla områden där unionen över lag har behörighet, också om handlingarna inte vore allvarliga eller helt skulle sakna verkningar utanför den stat där handlingen begås. Finland tillstyrker inte att behörigheten formuleras på det sätt som föreslås i rapporten. I stället bör också dessa brott tas in i förteckningen i fördraget.

Finland är berett att överväga att godkänna beslut med kvalificerad majoritet i samarbetet inom den materiella straffrätten (inkl. straffskallor), om fördraget innehåller en uttömmande förteckning över de brott som faller inom unionens behörighet och om beslut om eventuella ändringar i förteckningen fattas enhälligt.

Den tilltänkta behörigheten i fråga om brott mot s.k. unionsintressen är för tvetydig i Finlands tycke. Finland anser sig inte kunna tillstyr-

ka beslut med kvalificerad majoritet men omfattar däremot arbetsgruppens förslag om fortsatt enhällighet för inrättande av nya institutioner, för den nationella polisens befogenheter, gemensamma utredningsgrupper och rättsliga myndigheters aktiviteter på en annan medlemsstats territorium.

Finland ställer sig mycket förbehållsamt till arbetsgruppens förslag om operativ verksamhet. Utgångspunkten bör vara att operativt samarbete mellan medlemsstaterna ska bedrivas på annat håll än inom rådet. Frågan om en mera generell rättslig grund för utveckling av Europols och Eurojusts verksamhet bör synas mycket noga så fort mera detaljerade förslag finns att tillgå. Gruppen anför inte adekvata grunder till stöd för förslaget att inrätta en europeisk åklagarmyndighet.

Enligt Finlands mening är det inte bra för medlemsstaterna om den gemensamma avtalsstrukturen resulterar i att medlemsstaternas befogenhet att förhandla fram internationella straffrättsliga konventioner minskar. Därför måste det explicita bestämmelser till för att garantera att medlemsstaternas befogenhet att förhandla och ingå bi- och multilaterala internationella konventioner på området inte inskränks.

Finland omfattar arbetsgruppens syn att begränsningarna i EG-domstolens behörighet huvudsakligen bör undanröjas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagutskottet har behandlat ärendet och då främst tagit upp förslagen om straffrättsligt samarbete från arbetsgruppen för rättsliga och inrikes frågor. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkter till arbetsgruppens slutrapport och poängterar att de absolut bör följas i det fortsatta arbetet.

Arbetsgruppen föreslår att instrumenten under tredje pelaren ersätts med gemenskapsinstrument, förordningar, direktiv och beslut. För klarhetens och enkelhetens skull är det bra om det gallras bland författningstyperna. Det som för-

tar något av ändringens betydelse är att man under den senaste tiden utnyttjat rambeslut och beslut mer än något annat i rättsliga och inrikes frågor. De förpliktar medlemsstaterna till allmänna mål men till skillnad från direktiven saknar de direkta rättsverkningar. Konventioner har frångåtts för att det i bästa fall tar flera år att genomföra dem och att de i många fall aldrig har kunnat sättas i kraft på grund av att de inte ratificerats.

Utskottet anser att det ska gallras i författningar och införas nya författningstyper med

tillbörlig hänsyn till de rättsliga och inrikes frågornas natur. Inte minst inom den materiella straffrätten bör det användas författningar som medger tillräckligt stor rörelsefrihet för den nationella kriminalpolitiken och bevarande av de grundläggande principerna för de nationella straffrättsliga systemen. Av denna orsak accepterar utskottet inte förordningar inom straffrätten.

Utskottet ställer sig negativt till en omfattande samordning av t.ex. straffskalor och principer för straffutmätning samt till straff som inte går ihop med vårt finländska påföljdssystem. Samordning bör inte vara ett självändamål utan ett sätt att verkställa det straffrättsliga samarbetet med att bekämpa och utreda brott och verkställa straff och förverkandepåföljder.

Arbetsgruppen lyfter fram hot om stränga straff på ett överdrivet sätt i sin rapport. Att hota med stränga straff är uppenbart ett sätt att kompensera de verkliga vanliga problemen inom det straffrättsliga samarbetet. För brottsbekämpningen är risken för att åka fast, riktigt proportionerade straff och förverkandepåföljder och att de verkställs effektivt också i andra medlemsstater viktigare än lagfästa stränga straffskalor. Likaså är det viktigt att myndigheterna i medlemsstaterna har ett gott samarbete i praktiken och att de rättsliga myndigheternas beslut erkänns ömsesidigt.

Arbetsgruppen föreslår att den rättsliga grunden för polissamarbete och straffrättsligt samarbete preciseras. Den rättsliga grunden för den materiella straffrätten, tillnärmningen av straffrättsliga förfaranden och polissamarbetet och det rättsliga myndighetssamarbetet ska klarläggas särskilt. Arbetsgruppen föreslår en gemensam rättslig grund som medger att brottsrekvisit och minimiregler för påföljder läggs fast i fråga om synnerligen allvarlig gränsöverskridande brottslighet eller brott mot s.k. gemensamma europeiska intressen.

Utskottet framhåller att unionens behörighet inom den materiella straffrätten måste begränsas till synnerligen allvarlig gränsöverskridande

brottslighet. För tillfället är behörigheten inte klart reglerad och arbetsgruppens förslag gör ingenting för att klarlägga den. Utskottet omfattar regeringens syn på att behörighetsgränserna bör preciseras genom att brott eller brottstyper räknas upp i fördraget. Utskottet är inte berett att godkänna unionens behörighet i fråga om s.k. gemensamma europeiska intressen.

Unionens utvidgning ger anledning att bedöma om beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet bör införas också inom den materiella straffrätten. Utskottet har svårt att bedöma vilken betydelse ändringen kan ha eftersom kravet på enhällighet förmodligen skulle användas som förhandlingsknep för att tvinga fram kompromisser. Möjligheten att ensam sätta stopp för ett författningsprojekt har visat sig uppenbart liten. Inom utskottets behörighetsområde har detta kommit fram t.ex. i straffsamordningen, som utskottet ställt sig negativt till. En övergång till beslut med kvalificerad majoritet understryker hur viktigt det är att gränserna för unionens behörighet anges ännu noggrannare. Utskottet anser att regeringens förbehållsamma inställning till arbetsgruppens förslag är helt på sin plats. Saken bör utredas ytterligare innan den slutliga ståndpunkten formuleras.

Kravet på enhällighet bör bibehållas i beslut om polismyndigheters, gemensamma utredningsgruppers och rättsliga myndigheters befogenheter på en annan medlemsstats territorium. Fortsatt mellanstatligt myndighetssamarbete är önskvärt och bör inte ske inom rådet, som arbetsgruppen föreslår.

Arbetsgruppen har också tagit ställning till beslutsförfarandet när det gäller inrättande av nya institutioner och utveckling av befintliga institutioner i unionen. Förslagen är inte entydiga. I rapporten nämns en europeisk åklagarmyndighet som en ny institution inom utskottets behörighetsområde. Utskottet har lämnat ett ytterst kritiskt utlåtande om grönboken om en europeisk åklagarmyndighet (LaUU 10/2002 rd). Det anser att det också här finns skäl att understryka att det ställer sig negativt till förslaget.

Utlåtande

Lagutskottet anför

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt i saken.*

Helsingfors den 28 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Seppo Lahtela /cent

Annika Lapintie /vänst
Kari Myllyniemi /cent
Tero Rönni /sd (delvis)
Mauri Salo /cent
Petri Salo /saml
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen..