

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2006 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 november 2005 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att stora utskottet och grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Utrikesutskottet har den 9 december 2005 begärt utlåtande av lagutskottet om statsrådets redogörelse.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Stats- eller regeringscheferna och utrikesministrarna i Europeiska unionens medlemsstater undertecknade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, nedan det konstitutionella fördraget, i Rom den 29 oktober 2004. Fördraget är ett internationellt fördrag som kräver ratificering av alla signatärstater för att kunna träda i kraft. Det ställdes som mål att ratificeringen ska vara slutförd och fördraget därmed kunna träda i kraft under Finlands EU-ordförandeskap den 1 november 2006.

Europeiska unionens medlemsstater inledde ratifikationsprocessen enligt sina respektive konstitutionella bestämmelser. Läget förändrades radikalt i månadsskiftet maj-juni 2005 då en klar majoritet i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna röstade mot ratificering av fördraget.

Regeringen hade räknat med att lämna en proposition till riksdagen om antagande av det konstitutionella fördraget hösten 2005. Efter Europeiska rådets förklaring om en tankepaus ansåg regeringen att det inte fanns någon anledning att begära att riksdagen omedelbart antar fördraget. Däremot ville regeringen ge riksdagen en chans att behandla det konstitutionella fördraget med utgångspunkt i en redogörelse från statsrådet. Det betyder att regeringen får klarhet i riksdagens ståndpunkt och syn på fördraget innan Europeiska rådet återkommer till saken under Österrikes ordförandeskap.

Regeringen anser fortfarande att det konstitutionella fördraget är en förbättring jämfört med unionens nuvarande fördrag. Riksdagens hållning kunde bidra till en positiv attityd i Europa innan saken kommer upp i Europeiska rådet.

Det innebär en central reform av området med frihet, säkerhet och rättvisa att fördraget avvecklar pelarstrukturen enligt gällande fördrag. För tillfället omfattas viserings-, asyl-, och migrationspolitiken, den fria rörligheten för människor i övrigt och det civilrättsliga samarbetet av gemenskapsfördraget (unionens första pelare). Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet utgör EU-fördragets tredje pelare, där principer, förfaranden och rättsliga instrument på många punkter skiljer sig från dem som tillämpas inom EG-fördragets område. I det konstitutionella fördraget har alla bestämmelser om området med frihet, säkerhet och rättvisa samlats i ett block. Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet lyfts in i fördragets allmänna rättsliga referensram i och med att centrala gemenskapsrättsliga aspekter (som kommissionens initiativrätt, beslut med kvalificerad majoritet i rådet, Europaparlamentets roll, EG-domstolens befogenhet) i regel också börjar tillämpas på polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Ändringen kan beskrivas som en integrering av områdena i gemenskapen. Samtidigt har medlemsstaterna velat trygga sin interna suveränitet i fråga om polissamarbete och straffrättsligt samarbete med nedan beskrivna metoder.

Regeringens ståndpunkt

Finlands mål på sikt har varit att göra beslutsfattandet i unionen effektivare och att samordna lagstiftningsförfarandena på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Finland har tillstyrkt att gemenskapsförfarandet och framför allt beslutsfattandet med kvalificerad majoritet utvidgas till att omfatta i princip hela området med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta centrala förhandlingsmål kan anses vara uppnått. Det konstitutionella fördraget gör politiken på området med frihet, säkerhet och rättvisa effektivare och bidrar till att genomföra principerna om öppenhet och demokrati. Att domstolens befogenhet utsträcks till området för polissamarbete och

straffrättsligt samarbete motsvarar också Finlands mål att främja de grundläggande rättigheterna i unionen.

Finlands förhandlingsmål gällde särskilt den materiella straffrätten och möjligheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. På området materiell straffrätt kunde regeringen godkänna att beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet förutsatt att unionens straffrättsliga befogenhet är tillräckligt exakt avgränsad och gäller vissa grova gränsöverskridande brott som anges i en uttömmande förteckning (SRR 2/2003 rd). Riksdagen omfattade statsrådets ståndpunkt (UtUB 4/2003 rd). Förhandlingsresultatet i det konstitutionella fördraget motsvarar inte Finlands mål för avgränsad befogenhet (SRR 2/2003 rd). De ovan beskrivna processuella garantierna (en s.k. nödbroms) möjliggör ändå att Finland vid behov kan låta bli att tillämpa en sådan europeisk ramlag som kan anses riskera att störa vårt straffrättsliga system i sina grundvalar.

En annan central fråga under förhandlingarna gällde inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet. I likhet med flera andra medlemsstater har Finland inte ansett att myndigheten behövs, eftersom inrättandet inte harmonierar med tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande av avgöranden, som är en allmän princip i det straffrättsliga samarbetet. Finland har betonat att principen bör ses som en hörnsten i det rättsliga samarbetet i unionen (SRR 2/2003 rd). Också riksdagen har sett negativt på inrättandet av myndigheten (GrUU 7/2003 rd, UtUB 4/2003 rd). Förhandlingsresultatet, alltså att åklagarmyndigheten inte inrättas genom det konstitutionella fördraget utan att myndigheten bara kan inrättas genom en europeisk lag som rådet antar med enhällighet, kan accepteras av Finland. Finland har i sista hand möjlighet att förhindra att myndigheten inrättas eller att säkerställa att myndighetens befogenheter och uppgifter fastställs tillräckligt klart och tydligt avgränsas till vissa typer av brott.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagutskottet tar i enlighet med sitt behörighetsområde i all korthet upp de ändringar som det konstitutionella fördraget för med sig i bestämmelserna om området med frihet, säkerhet och rättvisa och förbehåller sig möjligheten att återkomma till saken närmare när fördraget ratificeras. Det omfattar regeringens syn och ser i det stora hela positivt på de förändringar som fördraget innebär för det rättsliga systemet i Europeiska unionen.

Bestämmelserna om rättsliga och inrikes frågor har utvecklats i rasande fart från och med Maastrichtfördraget. Det konstitutionella fördraget samordnar avtalssystemet i unionen och avskaffar pelarstrukturen. Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, rättsliga och inrikes frågor medräknade, tas precis som andra politikområden upp inom unionens allmänna referensram, dvs. de omfattas av kommissionens initiativrätt, normalt lagstiftningsförfarande och allmänna lagstiftningsinstrument. Lagutskottet har redan i sina överväganden i samband med beredningen av det konstitutionella fördraget tillstyrkt att pelarstrukturen avskaffas, vilket stärker beslutsfattandet på området tack vare beslut med kvalificerad majoritet, ökar demokratin och öppenheten genom att Europaparlamentet är med om att anta lagstiftningen och stärker medborgarnas grundläggande rättigheter i och med att domstolens befogenhet utvidgas till samarbetet inom den nuvarande tredje pelaren.

På grund av de rättsliga och inrikes frågornas känsliga natur togs en del särskilda bestämmelser in bland bestämmelserna om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Respekten för de grundläggande rättigheterna och de olika rättsystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna nämns särskilt, Europeiska rådet ska ange strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen, tröskeln sänks för de nationella parlamentens kontroll av subsidiaritetsprincipen och medlemsstaterna ska i samarbete med kommissionen upprätta ett system för utvärdering som ock-

så Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska informeras om. Lagutskottet ser positivt på reformerna. På grund av Europeiska rådets särskilda uppgifter är det regeringens plikt att säkra riksdagens roll i den nationella beredningen i enlighet med det parlamentariska ansvaret.

Enligt lagutskottet är det mycket glädjande att de grundläggande och de mänskliga rättigheterna stärks i unionens rättsliga ordning. Det är ett stort steg framåt att stadgan om de grundläggande rättigheterna tas in i fördraget och att unionen eventuellt kan tillträda Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Respekten för mänskliga rättigheter finns inskriven i unionens mål, EG-domstolens befogenhet utvidgas som ovan beskrivits till den nuvarande tredje pelaren och medborgarna får utvidgad rätt att anföra klagomål. Alla de här reformerna förstärker medborgarnas grundläggande och mänskliga rättigheter.

Hörnstenen i det rättsliga samarbetet, dvs. ömsesidigt erkännande, ska ligga kvar. Också bestämmelserna om civilrättsligt samarbete står kvar oförändrade i det konstitutionella fördraget. I likhet med regeringen ställde sig lagutskottet mycket reserverat till en reform av de straffrättsliga grunderna under fördragsförhandlingarna. Bestämmelsen om materiell straffrätt i fördraget uppfyller inte kravet på tillräckligt noggrann avgränsning och innehåller ingen uttömmande förteckning på allvarliga och gränsöverskridande brott. Å andra sidan medger en inbyggd s.k. nödbroms att vi kan låta bli att tillämpa en europeisk ramlag om den kan anses vara till skada för grunderna för vår rättsliga ordning. Lagutskottet hänvisar till ett tidigare utlåtande (LaUU 25/2002 rd) och upprepar sin åsikt att regeringen fortsatt ska se till att straffrättsliga rättsakter medger tillräckligt stort svängrum för den nationella kriminalpolitiken och gör det möjligt att bibehålla de grundläggande principerna för vårt nationella straffrättsliga system.

Med tanke på lagutskottets behörighetsområde är bestämmelserna om Eurojust och en europeisk åklagarmyndighet i fördraget det största

problemet. Den rättsliga grunden för Eurojust utvidgar unionens nuvarande befogenhet genom att slå fast att Eurojust har till uppgift att bekämpa allvarlig brottslighet och särskilt att göra det rättsliga samarbetet effektivare genom samordning av utrednings- och åklagarmyndigheternas arbete mellan medlemsstaterna. Med utgångspunkt i Eurojust är det möjligt att inrätta en europeisk åklagarmyndighet för att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen. Vid förhandlingarna ställde sig Finland inte bakom förslaget att inrätta en åklagarmyndighet, men godkände det som ett led i en samlad lösning. För att inrätta myndigheten måste medlemsstaterna vara enhälliga. Om frågan aktualiseras

hoppas lagutskottet att regeringen allvarligt överväger att hindra att myndigheten inrättas, om den inte kan anses vara förenlig med Finlands intressen.

Lagutskottet anser att bestämmelserna om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i det konstitutionella fördraget på det hela taget är acceptabla.

Utlåtande

Lagutskottet anför

att utrikesutskottet bör beakta vad som sagts ovan.

Helsingfors den 31 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
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 Rönkä /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kirsi Pimiä.

AVVIKANDE MENING 1

Understödet för EU i Finland ligger på absoluta botten. Förklaringarna varierar, men man går som katten kring het gröt kring sanningen. Som lösning på förtroendekrisen bjuder ledande politiker ut att vi ska ratificera EU:s konstitutionella fördrag fast det förkastats i två länder.

Det konstitutionella fördraget kör över vår egen grundlag och samtidigt vår statsförfattning, som säger att den högsta makten, statsmakten, i Finland tillkommer folket, den lagstiftande makten den folkvalda riksdagen och den dömande makten våra oberoende domstolar. Denna hårda kärna i grundlagen går om intet om EU:s konstitutionella fördrag träder i kraft hos oss, eftersom det står över vår egen grundlag.

EU-lagstiftningens företrädare framför medlemsstaternas lagstiftning har hittills grundat sig på EG-domstolens tolkning av Maastrichtfördraget. Nu ska unionens lagstiftning ha företrädare framför medlemsstaternas konstitutioner och andra lagar, säger artikel I-6 i det konstitutionella fördraget. I fördraget bestäms vidare att medlemsstaternas domstolar ska vara underställda unionens domstol, som består av Europeiska domstolen, den allmänna underrätten och specialdomstolar.

Det är bara stater som har grundlagar. Konstitutionen gör EU till en stat. Stater är också juridiska personer och därför föreskrivs det i artikel I-7 för att det inte ska vara oklart för någon att unionen ska vara en juridisk person. Det betyder att EU kan ingå internationella överenskommelser som är direkt bindande för medlemsstaterna. EU:s tillblivelse som stat kungörs direkt i fördragets första artikel. Genom konstitutionen "upprättas Europeiska unionen". Genom konstitutionen uppkommer staten EU i stället för nuvarande EU som saknar juridisk personlighet.

Konstitutionen betyder slutet på medlemsstaternas suveränitet och statliga självständighet, till den del det fortfarande fanns något kvar av dem. Fördraget om en konstitution för Europa, som blir EU:s konstitution när det träder i kraft, är en konsekvent fortsättning på Maastricht-, Amsterdam- och Nicefördragen på vägen mot

det slutliga målet, en europeisk federation, där samtliga medlemsländer och folk styrs från ett enda centrum genom gemensam lagstiftning.

EU:s konstitution omfattar de statliga symbolerna, statsorganen och fördelningen av befogenheter mellan dem och medborgarnas grundläggande rättigheter. I konstitutionen anges att unionens valuta är euro, trots att en stor del av medlemsstaterna har sin egen valuta. Allt det här skvallrar om den europeiska elitens ambition att göra EU till en federation.

Unionen är så stor att den inte går att kontrollera med det nuvarande beslutssystemet. Därför ser konstitutionen till att utvidga beslutsfattandet med kvalificerad majoritet till nästan alla andra ärenden än utrikes- och säkerhetspolitiska. Det minimerar oundvikligen Finlands och andra små medlemsstaters möjligheter att påverka besluten i unionen. Det enda området där vår insats ökar är vårt finansiella bidrag.

Allt snack om att EU:s konstitution inte rubbar den nuvarande situationen särskilt mycket är att avsiktligt slå blå dunster i ögonen på medborgarna och vilseleda dem. Uppkomsten av staten EU, EU:s juridiska personlighet, fördragsbestämmelsen om unionslagstiftningens företrädare, infiltreringen av unionens befogenhet allt längre in på straffrättens område och det enormt ökade antalet beslut med kvalificerad majoritet är mycket betydande förändringar och det vittnar om fräckt underskattande av medborgarna och om att låta politisk ändamålsenlighet gå före lag.

Statsmakten i Finland tillkommer folket, som överlåter den till riksdagen för fyra år i sänder. Riksdagen har inte rätt att låta den gå vidare, som den nu gör. Vi godkänner inte att statsmakten, som tillkommer Finlands folk och ännu ofödda generationer av finländare, flyttas över till Europeiska unionen.

När Finland anslöts till EU avstod vi bl.a. från vår egen självständiga jordbruks- och regionalpolitik. Först knäcktes jordbrukarna och näst i turen står de som blir arbetslösa när storföretagen flyttar produktionen utomlands. Den fria rörligheten för kapital i EU har bl.a. lett till att

LaUU 5/2006 rd — SRR 6/2005 rd

långt över hälften av arbetsplatserna inom vår skogsindustri har blivit förlagda utanför landets gränser.

Europeiska unionens konstitution är ett avgörande steg i riktning mot ett federalt EU. Fin-

land bör inte acceptera att dess självständighet och suveränitet inskränks. Finland bör varken anta eller ratificera det konstitutionella fördraget.

Helsingfors den 31 mars 2006

Timo Soini /saf
Tero Rönni /sd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Det huvudsakliga syftet med statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) är att tjäna som underlag för en debatt i riksdagen om det konstitutionella fördraget och Europeiska unionens framtid.

I samband med behandlingen av redogörelsen har man frågat sig i riksdagen om Finland inför det instundande EU-ordförandeskapet inte borde ratificera det konstitutionella fördraget i stället för att bara behandla innehållet. En ratificering har motiverats bl.a. med att Finland på detta sätt kan visa vägen för andra länder i EU och att det kunde gjetas nytt liv i det konstitutionella fördraget, som redan förkastats i en folkomröstning i två medlemsstater.

Trots att den finska regeringen redan har meddelat att någon folkomröstning inte kommer att ordnas — vilket enligt min mening hade varit både nödvändigt och motiverat — behövs det i alla fall en bredare debatt om fördragets innehåll och betydelsen av en debatt ska inte underskattas.

Det konstitutionella fördraget samlar de olika fördragen och EG-domstolens rättspraxis inom ett och samma omslag. Fördraget eftersträvar för en konstitution typiska djupgående och fundamentala effekter. EU ska bli mera genomsebart och acceptabelt och tillnärmas medborgarna. I fördraget finns vissa nya inslag, som att EU får ökad befogenhet och att den institutionella ordningen och beslutssystemet förändras.

EU:s befogenhet har begränsats av pelarstrukturen, men den ska nu avskaffas och de yttre åtgärderna och rättsliga och inrikes frågor omfattas av lagstiftningsförfarandet. EU:s fördjupade försvarssamarbete och säkerhetsgarantier förändrar Finlands försvarspolitik i betydande grad. Unionen sträcker sitt inflytande till den nationella ordningens traditionella kärnområden genom det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet.

EU:s befogenhet gentemot medlemsstaterna ökar i och med att det inrättas en tjänst som ordförande för Europeiska rådet, alltså ett slags EU-president, och utrikesminister för EU. Effekten förstärks av att kommissionen och domstolen får en starkare ställning. Det konstitutionella fördraget ökar klart antalet beslut med kvalificerad majoritet i rådet och Europaparlamentets makt genom medbeslutandeförfarandet.

Unionen kan sägas ha förändrats från den ursprungliga ekonomiska gemenskapen i en allt mer politisk riktning. Genom det konstitutionella fördraget griper EU i medborgarnas — alltså också finländarnas — dagliga liv i allt konkretare och mångskiftande former.

Jag tillstyrker inte de här förändringarna i konstitutionen för att de för unionen allt längre mot en (förbunds)stat. Därför kan jag inte heller vara med och anta innehållet.

Jag tror inte heller att om vi eventuellt ratificerar fördraget inför vårt instundande ordförandeskap det får någon avgörande effekt för fördragets chanser i andra medlemsstater. Både Frankrike och Nederländerna har meddelat att de inte kommer att anta konstitutionen i dess nuvarande form och därmed tjänar det ingenting till att dra i gång en tungrodd ratificeringsprocess på detta stadium.

Under sitt ordförandeskap kunde Finland hellre koncentrera sig på att staka ut en ny riktning för Europeiska unionen. Om vi binder våra händer med fördraget kan det snarare bli ett hinder för att nå målet.

Åsikt

Med stöd av det ovan anförda anser jag

att utskottet borde ha motsatt sig att innehållet i EU:s konstitutionella fördrag godkänns och instämt i att Finland inte bör vidta åtgärder för att ratificera det.

LaUU 5/2006 rd — SRR 6/2005 rd

Helsingfors den 31 mars 2006

Petri Neittaanmäki /cent