

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2008 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. Stora utskottet och grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet. De övriga utskotten bereddes dessutom möjlighet att lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet senast den 9 maj 2008.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- överdirektör Antti Pelttari, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Sina Uotila, justitieministeriet

- lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- direktör Keijo Sahrman, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

- arbets- och näringsministeriet
- AKAVA rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf.

Samband med andra handlingar

Förvaltningsutskottet har tidigare lämnat utlåtande FvUU 42/2006 rd om RP 67/2006 rd och utlåtande FvUU 7/2006 rd om SRR 6/2005 rd.

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 hänförs sig 13 protokoll, två bilagor, en slutakt och 65 förklaringar. Bilagorna och protokollen utgör en integrerande del av fördraget.

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

Fördraget stärker de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i unionen bl.a. genom att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tillskrivs samma rättsliga värde som unionens grundfördrag och genom att det blir möjligt för unionen att ansluta

sig till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom reformerna vill man uppdatera unionens institutionella ram och utveckla dess handlingskraft och öppenhet, god förvaltning inom unionen och unionens demokratiska karaktär.

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 propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i Lissabonfördraget som hör till området för lagstiftningen. Genom lagen upphävs lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Lagen avses träda i kraft samtidigt som Lissabonfördraget, vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter för utlåtandet

Förvaltningsutskottet har redan tidigare behandlat sakinhållet i bestämmelserna i Lissabonfördraget i samband med att det konstitutionella fördraget bereddes och antogs (FvUU 7/2006 rd och FvUU 42/2006 rd). De avsnitt som hör till förvaltningsutskottets ansvarsområde har i stort sett samma innehåll som i det nu aktuella Lissabonfördraget. Därför koncentrerar sig utskottet här främst på de bestämmelser som togs in i Lissabonfördraget efter regeringskonferensen 2007.

Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Regeringskonferensen 2007 gjorde en del ändringar i bestämmelserna om området med frihet, säkerhet och rättvisa, speciellt i bestämmelserna om beslutsprocedurer. I övrigt står de större ändringar som gjordes redan i det konstitutionella fördraget kvar i oförändrad form. Med Lissabonfördraget försvinner unionens pelarstruktur, med den påföljden att unionens ordinarie lagstiftningsförfarande och unionsrättens allmänna principer blir tillämpliga också på polissamarbeta och straffrättsligt samarbete. Därmed blir huvudregeln att beslut fattas med kvalificerad majoritet i polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, att kommissionen har initiativrätt, att Europaparlamentet får en lagstiftande roll

jämförbar med rådets och att EU-domstolens befogenhet utsträcks till att omfatta också polis-samarbete och straffrättsligt samarbete. Också flexibilitetsklausulen i Lissabonfördraget och bestämmelserna om ett fördjupat samarbete blir tillämpliga på polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Vidare finns det en särskild bestämmelse om den rättsliga grunden för civilskydd i Lissabonfördraget. Utskottet har konsekvent stött de här reformerna och har behandlat dem i större detalj i sitt utlåtande FvUU 7/2006 rd.

Nödbromsmekanismen

I uppdraget för regeringskonferensen 2007 ingick det jämfört med det konstitutionella fördraget en ny bestämmelse om en s.k. nödbromsmekanism för det operativa polissamarbetet mellan myndigheter. Nio medlemsstater kan ta till nödbromsmekanismen, dvs. hänskjuta ett utkast till lagstiftning om operativt myndighetssamarbete till Europeiska rådet, om enhällighet inte kan nås. Om enhällighet inte heller nås inom fyra månader i Europeiska rådet, får en grupp om minst nio medlemsstater inleda ett fördjupat samarbete enligt reglerna för sådant samarbete i Lissabonfördraget. Nödbromsmekanismen kan inte tillämpas, om en rättsakt avser att utveckla Schengenreglerna. Meningen är alltså att också i fortsättningen fatta beslut med enhällighet om operativt myndighetssamarbete och att endast höra Europaparlamentet. Kravet på enhällighet ingick också i det konstitutionella fördraget, men möjligheten att inleda ett fördjupat samarbete togs med vid regeringskonferensen 2007.

Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen om fördjupat samarbete behövs. Den gör det möjligt att intensifiera beslutsfattandet inom operativt samarbete, där det i ljuset av erfarenheterna hittills ofta har varit svårt att nå enhällighet. I rättsakterna om operativt samarbete anges riktlinjer för myndigheternas utövning av offentlig makt och staters suveränitet, och detta talar i sig för att kravet på enhällighet fortsatt bör gälla i de här frågorna. Det är viktigt att de medlemsstater som har ett rättsligt system som medger ett fördjupat ömsesidigt operativt samarbete och som på grund av särskilda kriminalitetsförhål-

landen kan ha ett större behov än andra att utveckla det operativa samarbetet ska kunna lagstifta om samarbete inom unionen utifrån den nya bestämmelsen. Därmed finns det inte längre något behov av en sådan utominstitutionell ordning som utnyttjades för beredning av Prümfördraget. Lissabonfördraget ger en fjärdedel av medlemsstaterna möjlighet att väcka initiativ också om polissamarbete.

I fördjupat samarbete ska grundfördragen och unionsrätten följas. Det garanterar att man inte kan utnyttja rättsakterna om fördjupat samarbete för att åsidosätta respekten för grundläggande och mänskliga rättigheter i unionen. Det är en väsentlig synpunkt, anser utskottet, för när man fattar beslut om operativt samarbete, måste man nästan utan undantag också befatta sig med frågor som gäller den enskildes rättsliga ställning. Utskottet påpekar också hur viktigt det är att Schengenreglerna bevaras som en systematisk helhet.

Samarbete om nationell säkerhet

Regeringskonferensen 2007 resulterade i att Lissabonfördraget kompletterades med en bestämmelse om att medlemsstaterna inbördes och på eget ansvar får organisera sådana former för samarbete och samordning som de finner lämpliga mellan de behöriga avdelningarna vid sina administrationer med ansvar för att skydda den nationella säkerheten. Artikel 3a.2 i FEU, där det föreskrivs att den nationella säkerheten också i fortsättningen ska vara varje medlemsstats eget ansvar tillsammans med ansvaret för att upprätthålla lag och ordning. Bestämmelserna begränsar för de myndigheter som har ansvar för den nationella säkerheten att organisera samarbete utanför unionens strukturer.

Utskottet anser att bestämmelsen behövs för att precisera befogenheten, men understryker samtidigt att ett adekvat samarbete mellan de myndigheter som har ansvar för den nationella säkerheten och unionens behöriga myndigheter och institutioner är nödvändigt. På senare tid har man arbetat för att förbättra unionens förmåga att handla i krissituationer, bl.a. genom att upp-

rätta särskilda arbetsstrukturer för rådet. Till underlag för beslut i unionen kan det i sådana situationer behövas det slag av information som myndigheter med ansvar för den nationella säkerheten besitter.

Specialarrangemang och övergångsbestämmelser för området med frihet, säkerhet och rättvisa

I Lissabonfördraget finns juridiskt komplicerade bestämmelser om Förenade konungarikets, Irlands och Danmarks ställning och insatserna för att utveckla Schengenregelverket. Bestämmelserna gäller inte direkt Finland, men de kan ändå ge upphov till juridiska tolkningsproblem, som i sista hand måste avgöras av EU-domstolen. Utskottet poängterar att Finland aktivt måste arbeta för att unionen så långt som möjligt har ett enhetligt rättsligt system oberoende av alla specialarrangemang. Detta är särskilt viktigt när det gäller bestämmelserna om området med frihet, säkerhet och rättvisa, som ofta direkt påverkar människors rättsliga ställning.

I Lissabonfördraget ingår bestämmelser om hur man ska gå till väga inom den tredje pelaren med rättsakter som antagits innan fördraget trädde i kraft. Begränsningarna för kommissionens och EU-domstolens befogenheter upphör att gälla senast inom fem år från det att Lissabonfördraget trädde i kraft. Utskottet ser helst att de effektivare och mer demokratiska beslutsprocedurer som eftersträvats med Lissabonfördraget införs så skyndsamt som möjligt och därför bör rättsakterna inom tredje pelaren om det bara går ersättas eller ändras redan innan övergångsperioden löper ut.

Skydd av personuppgifter

Reglerna om skydd av personuppgifter i Lissabonfördraget skiljer sig från reglerna i det konstitutionella fördraget. I stället för en regel om den rättsliga grunden i det konstitutionella fördraget har Lissabonfördraget två regler. Den ena av dem anger de allmänna principerna för skydd av personuppgifter och den andra gäller skyddet av personuppgifter inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Dessutom medger

förklaring 20 och 21 i bilagan till Lissabonfördraget undantag från de allmänna principerna för skydd av personuppgifter när den nationella säkerheten eller de särskilda förhållandena som gäller på områdena för straffrättsligt samarbete och polissamarbete kräver det.

Utskottet ser positivt på att unionen genom Lissabonfördraget för första gången får en heltäckande rättslig grund för skyddet av personuppgifter, men beklagar samtidigt att den inte täcker in alla unionens politikområden och att EU-domstolen inte har befogenhet att behandla skyddet av personuppgifter i dess helhet i unionen. Utskottet har i många sammanhang understrukit att det behövs enhetliga regler om data-skydd inom polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Det är viktigt att Finland är fortsatt aktivt i frågan, oberoende av när Lissabonfördraget träder i kraft.

Kommunerna och regional- och strukturpolitiken

Lissabonfördragets bestämmelser om kommunernas och regionernas ställning och strukturpolitiken svarar mot bestämmelserna i det konstitutionella fördraget (se FvUU 7/2006 rd). Vid regeringskonferensen 2007 fogades protokoll 26 om tjänster av allmänt intresse till Lissabonfördraget. Det är bra att protokollet preciserar syftet med tjänster av allmän natur och medlemsstaternas roll i att tillhandahålla dem. Regionkommittén har fått en starkare roll i och med att den fått rätt att väcka talan i EU-domstolen, om den anser att subsidiaritetsprincipen inte har följts i lagstiftningen i frågor som gäller kommunerna eller regionerna. Dessutom har kommissionen förpliktats att höra bl.a. kommunala och regionala intresseorganisationer i beredningen av unionslagstiftning.

Avslutningsvis

Utskottet välkomnar Lissabonfördragets bestämmelser om god förvaltning och öppenhet. De svarar innehållsligt mot bestämmelserna i det konstitutionella fördraget och Finlands förhandlingsmål (se FvUU 7/2006 rd).

Även om man inte lyckades nå målet att skapa ett tydligare och enklare fördragssystem genom Lissabonfördraget, innehåller det i alla fall de viktigaste bestämmelserna för att kunna förbättra unionens funktion i framtiden. Fördraget stärker de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i unionen genom att stadga om de grundläggande rättigheterna ges samma juridiska status som unionens grundfördrag. Detta har särskild betydelse för samarbetet på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det blir också möjligt för unionen att tillträda den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättig-

heterna och grundläggande friheterna, vilket har varit ett av Finlands mål på sikt i unionen. Vidare ingår det bestämmelser som kommer att kunna tolkas först när fördraget har trätt i kraft. Det ligger i vårt intresse att vara aktiva redan när genomförandet bereds.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anser

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 9 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Oiva Kaltiokumpu /cent (delvis)
Elsi Katainen /cent

Timo Korhonen /cent
Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
Tuula Väättäinen /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Minna Hulkkonen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Behovet av folkomröstning

Vänsterförbundets riksdagsgrupp ansåg i sin avvikande mening till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 9/2006 rd — SRR 6/2005 rd om statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag) och i sin reservation till utrikesutskottets betänkande (Reservation 3/Ut-UB 2/2006 rd — SRR 6/2005 rd) det nödvändigt och motiverat med en folkomröstning om fördraget om en konstitution för Europeiska unionen.

Lissabonfördraget ersätter det konstitutionella fördrag som riksdagen antog 2006 och som republikens president ratificerade i december samma år. Det trädde aldrig ens i kraft. I den nu aktuella propositionen från regeringen ingår nästan alla ändringar i rättsläget som det dåvarande konstitutionella fördraget innebar. Tekniskt sett är ändringarna nu utspridda i fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om inrättande av Europeiska gemenskapen, som nu döps om till fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF).

Trots att fördraget i tekniskt hänseende skiljer sig från det konstitutionella fördraget 2006, anser vi på samma grunder som 2006 att godkännandet kräver en folkomröstning.

Fördraget ger unionens beslutsfattande organ väsentligt utökade befogenheter jämfört med vad de hade när Finland gick med i EU (Maastrichtfördraget). År 2004 ordnades det en folkomröstning om det fördraget. Efter detta har grundfördragen ändrats (Amsterdam- och Nicefördragen) och ändras fortsatt (Lissabonfördraget) till den grad att medborgarna måste få ta ställning till frågorna i en ny folkomröstning.

I samband med redogörelsen 2006 konstaterade våra ledamöter bl.a. att det konstitutionella fördraget "utan tvivel utvidgar Europeiska unionens befogenheter och ruckar på EU:s institutionella struktur och beslutsfattande och medborgarnas rättsliga ställning. På EU-nivå avskaffar

det nya fördraget pelarindelningen i beslutsprocessen som begränsat EU:s befogenheter och det betyder i sin tur att unionens befogenheter utvidgas i utrikespolitiska frågor och i rättsliga och inrikes frågor. EU:s befogenheter kommer att stärkas i betydande grad t.ex. i straffrättsliga frågor och polissamarbetet. EU kommer att sträcka sina tentakler till den nationella rättsliga ordningens traditionella kärnområden. Det konstitutionella fördraget kommer också klart att innebära ökad tillämpning av kvalificerad majoritet i rådet och ge Europaparlamentet ökad makt genom utvidgning av medbeslutandeförfarandet".

När Lissabonfördraget träder i kraft är det huvudsakligen beslut med kvalificerad majoritet som kommer att gälla inom polissamarbete och straffrättsligt samarbete, kommissionen kommer att ha initiativrätt, Europaparlamentet får en lagstiftande roll jämförbar med rådets och EU-domstolens befogenhet kommer att utsträckas också till polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Alla de här elementen innebär väsentliga förändringar i Maastrichtfördraget, som det ordnades en folkomröstning om i Finland 1994.

De argument för en folkomröstning som våra ledamöter förde fram 2006 gäller fortfarande också för ändringarna i sak i Lissabonfördraget jämfört med vårt EU-anslutningsfördrag. Därför föreslår vi att Lissabonfördraget underställs en rådgivande folkomröstning.

De grundläggande fri- och rättigheterna i olika situationer

Bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har inte direkt tagits in i Lissabonfördraget, men genom generalklausuler får stadgan en rättslig status som kan jämföras med grundfördragens. Bestämmelserna i stadgan ska tillämpas nationellt bara i frågor som faller inom unionens räckvidd.

Sakkunniga som utskottet har hört framhåller att EU:s tillträde till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de

grundläggande friheterna (FEU art. 6.2) i sig är en positiv förändring med tanke på skyddet för grundläggande och mänskliga rättigheter, eftersom det stärker principen att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas genom människorättskonventionen. Enligt detta bör det i framtiden inte längre finnas några problem med att samordna stadgan om de mänskliga rättigheterna och europeiska människorättskonventionen, utan snarare med att tolka stadgan i relation till våra egna grundläggande fri- och rättigheter.

Till följd av den juridiska roll som stadgan om de grundläggande rättigheterna får blir finska domstolar och förvaltningsmyndigheter förpliktade att tillämpa andra normer för de grundläggande fri- och rättigheterna i olika typer av frågor. Dessutom kommer domstolarna i motstridiga fall att ha annorlunda befogenheter. När de tillämpar nationella bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter krävs det för att åsidosätta en vanlig lag att det finns en uppenbar motstridighet (GL 106 §). Ett sådant krav ställs inte på tillämpningen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Det skapar juridisk oreda att man måste följa två olika normsystem och standarder, och den kan klaras upp först när vi får en grundlagsreform, om Lissabonfördraget godkänns.

Det är lätt att se att om Lissabonfördraget ratificeras och om man vill att samma tillämpningsstandarder ska gälla för olika grundläggande fri- och rättigheter, måste kravet på uppenbar motstridighet i vår grundlag för domstolarna i kontrollen av att vanliga lagar är grundlagsenliga (en broms för domstolarna att utöva efterhandskontroll av grundlagsenligheten) förr eller senare slopas i lagens 106 §. Samtidigt öppnar ändringen upp helt nya vyer för vår grundlagskontroll, som man hittills rätt enhälligt har velat undvika genom att på förhand kontrollera vanliga lagars grundlagsenlighet i riksdagen. Hittills har man velat undvika att domstolarna förvandlas till helt oavhängiga och suveräna grundlagskontrollörer, genom att utveckla den roll som riksdagens grundlagsutskott spelar i lagstiftningsförloppet. Nu får vi väl börja tänka i nya banor.

Kommunernas och regionernas status

I Finland är det framför allt kommuner och regioner som står för välfärdstjänsterna. Merparten av tjänsterna är fortfarande offentliga. Samtidigt är kommunerna och regionerna den nivå där medborgarna kommer i kontakt med Europeiska unionen och dess lagstiftning. Enligt vissa uppskattningar verkställs upp till två tredjedelar av EU:s lagstiftning och program på lokal nivå.

I Norden tryggas de tjänster och förpliktelser som anknyter till medborgarnas välfärd och rättssäkerhet huvudsakligen genom kommuners, samkommuners och allmännyttiga organisationers verksamhet som inte går med vinst. På annat håll i Europa är sådana funktioner i stor utsträckning marknads- eller försäkringsbaserade.

Norden har klarat sig bra i konkurrenskraftsjämförelser i EU och dessutom har man i Norden — möjligen med undantag av Finland — lyckats bevara mycket högkvalitativa välfärdstjänster. Norden har Europas mest decentraliserade förvaltningsstrukturer och den effektivaste och konkurrenskraftigaste offentliga förvaltningen.

Den liberaliserade marknaden och konkurrenslagstiftningen om offentlig upphandling är ett exempel på lagstiftning på EU-nivå där marknadens och företagens intressen ganska rakt går före nyttan av offentliga välfärdstjänster, som jämställdhet mellan könen eller likabehandling av familjer och likvärdiga hälso- och sjukvårdstjänster. Det handlar här om olika sätt att producera tjänster och hur de inverkar på användarnas ställning.

I Finland har man inte fäst särskilt avseende vid vilka effekter beredningen av rättsakter och beslut i unionen får på det lokala planet och för den regionala självstyrelsens status och uppgifter, trots att kommunerna och regionerna hos oss huvudsakligen svarar för genomförandet av unionslagstiftningen. Lissabonfördragets effekter för den kommunala självstyrelsen bedöms inte heller i propositionen. Denna brist i propositionen gäller också kommunerna som producenter av offentliga välfärdstjänster.

Ståndpunkt

Vi föreslår

att riksdagen inte ska godkänna Lissabonfördraget om ändring av fördraget

om Europeiska unionen från december 2007 eller fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller lagen om sättande i kraft av fördragen.

Helsingfors den 9 maj 2008

Unto Valpas /vänst
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf