

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2006 rd

Statsrådets utredning med anledning av meddelanden från kommissionen om utvärdering av Haagprogrammet

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 19 juli 2006 statsrådets utredning med anledning av meddelanden från kommissionen om utvärdering av Haagprogrammet (E 71/2006 rd) till lagutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- direktör Matti Joutsen, justitieministeriet.

UTREDNINGEN

Kommissionens meddelanden

Europeiska gemenskapernas kommission antog den 28 juni 2006 fyra meddelanden som har samband med Haagprogrammet för rättsliga och inrikes frågor. Det finns inga beslutsförslag i de tre första meddelandena. Men i det fjärde lägger kommissionen fram ett konkret initiativ om samordning av vissa bestämmelser om EG-domstolens roll.

Kommissionens första meddelande gäller genomförandet av Haagprogrammet 2005. Där ingår en rapport om genomförandet av Haagprogrammet som antogs i november 2004. Med avvikelse från tidigare program innehåller det också information om det nationella genomförandet. Enligt meddelandet är det mest slående i genomförandet av Haagprogrammet de kvantitativa och kvalitativa bristerna i införlivandet av instrumenten för polissamarbete och straffrättsligt samarbete enligt avdelning VI i EU-fördraget.

Kommissionens andra meddelande gäller genomförandet av Haagprogrammet och närmare

bestämt den framtida utvecklingen. Enligt meddelandet är det gemensamma målet att genomföra och vidareutveckla programmet, vilket kräver effektiva beslut och tydliga politiska prioriteringar. Samtidigt vill kommissionen fortsatt arbeta för effektivare beslutsförfaranden. Kommissionen vill i samråd med övriga EU-institutioner och medlemsstaterna få i gång en diskussion om hur området med frihet, säkerhet och rättvisa ska fås att fungera bättre. Utifrån diskussionerna kommer kommissionen att ta initiativ enligt artikel 42 i unionsfördraget (den s.k. passerelleklausulen) och andra strecksatsen i artikel 67.2 i EG-fördraget. Det betyder att de frågor som omfattas av avdelning VI i unionsfördraget (dvs. tredje pelaren) förs över till gemenskapens behörighet och att EG-domstolens roll anpassas.

Kommissionens tredje meddelande gäller utvärdering av EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa. Kommissionen vill införa ett enhetligt och övergripande system för utvärdering av

EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa. Systemet ska vara på så vis flexibelt och genomföras i tre steg att det i steg 1 upprättas ett system för insamling och utbyte av uppgifter. Steg 2 ska innehålla ett rapporteringssystem där uppgifterna konsolideras, används och analyseras. I steg 3 utförs riktade ingående strategiska utvärderingar. Utvärderingen genomförs två gånger vart femte år.

Kommissionens fjärde meddelande gäller anpassning av bestämmelserna om EG-domstolens roll enligt fördragets avdelning IV. Där ingår ett förslag till rådets beslut om saken. Genom beslutet upphör tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om EG-domstolens roll i fördragets avdelning IV och domstolens behörighet anpassas till de allmänna bestämmelserna i fördraget.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen välkomnar det tydligt uttalade målet för utvärderingen av Haagprogrammet i kommissionens meddelande att ge området med frihet, säkerhet och rättvisa ny politisk fart och att säkra att det sker med framgång utifrån gällande fördrag. Regeringen har inga ambitioner på att öppna hela Haagprogrammet.

Som regeringen ser det utgör kommissionens meddelanden en god grund för utvärdering av Haagprogrammet. Regeringen omfattar kommissionens farhågor om det första meddelandet att beslutsstrukturerna i vissa sektorer har blivit ett hinder för ett effektivt genomförande av Haagprogrammet. Beslut med enhällighet har i vissa enstaka frågor bromsat upp Haagprogrammet eller hindrat det från att hålla tidsplanen. Regeringen omfattar helt kommissionens sätt att kontrollera hur man har lyckats med genomförandet av Haagprogrammet. Det måste följas upp noggrannare hur frågor som rådet kommit överens om genomförs nationellt.

Regeringen anser om kommissionens andra meddelande att Europeiska rådet, för att fördjupa det framtida straffrättsliga samarbetet, bör komma med slutsatser om att kommissionen bör göra en utredning om de horisontella problem som försvårar ett ömsesidigt godkännande av instrument. Utredningen bör täcka in både principiella

frågeställningar kring ömsesidigt erkännande och eventuella praktiska problem och möjligheter med det nuvarande systemet som det behövs nya instrument för. En sådan utredning bör göras före utgången av 2007.

I det civilrättsliga samarbetet vill regeringen se att principen om tillgänglighet utvecklas. Inom civil processrätt behövs det konsoliderade europeiska förfaringsregler för gränsöverskridande rättegångar och de ska innehålla vissa minimikrav. Vad gäller lagvalsregler bör Europeiska rådet i sin tur satsa mera på att bevara enhetliga och konsekventa lagvalsregler inom obligationsrätten.

Regeringen vill att budgetplanen för rättsliga och inrikes frågor för 2007—2013 antas före utgången av 2006 för att den ska kunna genomföras effektivt från början av 2007. Generellt är målet att få till stånd en så tydlig, effektiv och rättvis helhetslösning som möjligt. Överlappningar bör undvikas genom omsorgsfull samordning av beredningen beträffande olika fonder.

Regeringens mål för en yttre dimension av området för frihet, säkerhet och rättvisa är att skapa politiska förutsättningar för ett effektivare operativt och praktiskt samarbete med tredje länder som är viktiga för EU, typ Ryssland.

Vad gäller effektivare beslutsförfaranden ser regeringen positivt på den s.k. passerelleklausulen och en bredare tillämpning av medbeslutandeförfarandet i rättsliga och inrikes frågor. Regeringens förhoppning är att ett principbeslut om metoden ska kunna fattas under Finlands ordförandeskap.

Om det tredje meddelandet anser regeringen att det tilltänkta systemet för utvärdering klart förbättrar utvärderingen och uppföljningen av rättsliga och inrikes frågor i EU. Utvärderingen skapar större systematik i uppföljningen av olika lagstiftningsinstrument, politiska initiativ och projekt. Ett närmare samarbete om utvärderingen mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet tillför enligt regeringens mening arbetet det rätta slaget av mervärde, fördjupar institutionernas engagemang och främjar gemensamma mål. Men kommissionens initiativ saknar en operativ och strategisk fokusering på sä-

kerhetsfrågor. Regeringen vill redan här lyfta fram betydelsen av en Schengenutvärdering. Dessutom bör överraskningsinspektioner införas i det nya utvärderingssystemet.

Regeringens preliminära ståndpunkt är att den tillstyrker en utveckling av EG-domstolens roll utifrån det fjärde meddelandet och förslagen i kommissionens meddelande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagutskottet har begränsat sin betraktelse utslutande till det andra meddelandet och närmare bestämt till den punkt som gäller utveckling av beslutsförfarandet.

Den principiellt viktigaste punkten i kommissionens andra meddelande kan sägas vara kommissionens syn att medlemsstaterna och institutionerna nu bör få i gång en diskussion om hur de möjligheter som erbjuds i artikel 42 i EU-fördraget ska kunna användas på bästa sätt. Artikeln innehåller en s.k. övergångsklausul. Enligt den kan rådet med enhällighet på initiativ av kommissionen eller en medlemsstat föreslå att en åtgärd inom de områden som avses i artikel 29 i EU-fördraget — polissamarbete och straffrättsligt samarbete — ska omfattas av avdelning IV i EG-fördraget och samtidigt fastställa vilka omröstningsregler som ska gälla. Enligt artikeln rekommenderar rådet medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser.

Enligt kommissionen är den verkliga fördelen med att tillämpa övergångsklausulen att den medger tillämpning av gemenskapsmetoden på frågor inom den nuvarande tredje pelaren, och det ger i sin tur flera fördelar. Den tillåter bl.a. en bredare användning av lagstiftningsinstrumenten i gemenskapsfördraget, genom medbeslutandeförfarandet involverar europaparlamentarikerna EU-medborgarna i beslutsprocessen och enligt kommissionen bidrar beslut med kvalificerad majoritet till högkvalitativa resultat.

Enligt uppgift till utskottet hör sammar ordförandelandet Finland uppmaningen från Europeiska rådet i juni att i nära samråd med kommissionen utreda vilka möjligheter de gällande fördragen ger att förbättra beslutsfattandet och verksamheten på området med frihet, säkerhet

och rättvisa. Därför kommer Finland i det inofficiella rådet för rättsliga och inrikes frågor i Tammerfors att lägga fram ett diskussionsunderlag som utgår från att innehållet i tredje pelaren med stöd av artikel 42 ovan förs över till gemenskapens befogenhet. Men sin slutliga ståndpunkt till övergångsklausulen formulerar regeringen först utifrån diskussionen i det inofficiella rådet.

Om innehållet i den tredje pelaren i sin helhet förs över till gemenskapens befogenhet betyder det att övergångsklausulen utnyttjas till det yttersta. Överföringen är förknippad med många svåra gränsdragningsproblem. I själva klausulen krävs inte någon total befogenhetsöverföring. Den medger t.ex. också överföring på vissa områden och olika slag av begränsningar i sak i samband med partiella överföringar.

Lagutskottet har tidigare i olika sammanhang haft vissa förbehåll mot ändringar i befogenheterna inte minst på området materiell straffrätt. Det uttalade bl.a. följande i sitt utlåtande (LaUU 25/2002 rd — E 130/2002 rd) med anledning av statsrådets utredning om slutrapporterna från konventets arbetsgrupp X och IX som varit med om att bereda unionens konstitutionella fördrag:

"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."

I sitt utlåtande (LaUU 5/2006 rd — SRR 6/2005 rd) om fördraget om en konstitution för Europa hänvisade utskottet till sitt tidigare utlåtande. Utskottet ville då att regeringen i framtiden ser till att straffrättsliga författningar medger tillräckligt stor rörelsefrihet för den nationella kriminalpolitiken och att vi får behålla de grundläggande principerna för vårt nationella straffrättsliga system. Även om förhandlingsresultatet på straffrättens område inte i alla delar svarade mot Finlands mål ansåg utskottet att bestämmelserna om området med frihet, säkerhet och rättvisa i det konstitutionella fördraget i det stora hela kunde accepteras. Utrikesutskottet omfattade bedömningen i sitt betänkande (se UtUB 2/2006 rd).

I sin bedömning av förhandlingsresultatet beträffande det konstitutionella fördraget fäste sig utskottet särskilt vid möjligheten att dra i den s.k. nödbromsen. Mekanismen innebär att en medlemsstat som anser att en europeisk ramlag som den fått för behandling inverkar på grunderna för statens straffrättsliga system kan begära att saken hänskjuts till Europeiska rådet. I så fall avbryts lagstiftningsförfarandet. Härefter ska Europeiska rådet inom utsatt tid antingen sända förslaget tillbaka till rådet eller begära att kommissionen eller den grupp av medlemsstater som tagit upp förslaget till ramlag kommer med ett nytt förslag. Utskottet fäster sig dessutom vid att minimiregler för definitionen av brott och påföljder enligt det konstitutionella fördraget bara kan utfärdas genom europeiska ramlagar motsvarande de nuvarande direktiven, alltså inte alls euro-

peiska lagar som motsvarar de nuvarande förordningarna. Användningen av övergångsklausulen åtminstone i dess utvidgade form är inte förknippad med några särskilda begränsningar som värnar det nationella beslutsfattandet eller de grundläggande principerna för det nationella straffrättsliga systemet.

Lagutskottet hänvisar till det som sagts ovan och till sina tidigare ståndpunkter och menar att det utifrån det vi vet nu inte är en bra lösning att hela innehållet i tredje pelaren förs över till gemenskapens befogenhet. I linje med sitt ställningstagande till det konstitutionella fördraget understryker utskottet att Finland bör formulera sin ståndpunkt till övergångsbestämmelsen på ett sådant sätt att vi inte minst inom straffrätten kan bibehålla en tillräckligt stor nationell rörelsefrihet och att vi inte i någon del urholkar respekten för de grundläggande principerna för vårt straffrättsliga system.

Utlåtande

Lagutskottet anför

att det ser positivt på regeringens ambitioner att utreda hur beslutsförfarandet i rättsliga och inrikes frågor kan göras effektivare och

att det förutsätter att dess tidigare ståndpunkter till en överföring av befogenheten i rättsliga frågor inte minst när det gäller den materiella straffrätten beaktas på behörigt sätt när Finland formulerar sin ståndpunkt till användningen av övergångsklausulen.

Helsingfors den 15 september 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
Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Minna Sirnö /vänst
Juhani Sjöblom /saml
Timo Soini /saf
Astrid Thors /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

AVVIKANDE MENING

Kommissionens meddelande är åter ett steg mot en överföring av den nationella behörigheten till Europeiska unionen. Den här utvecklingen naggar vår nationella suveränitet i kanterna ytterli-

gare och betyder därmed att Finlands folk får sin suveräna bestämmanderätt kringkursen, vilket jag inte kan acceptera.

Helsingfors den 15 september 2006

Timo Soini /saf