

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2013 rd

Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013

Statsrådets utredning med anledning av utvärdering av EU-lagstiftning och lagstiftningsförslag med tanke på Finland

Statsrådets utredning med anledning av en diskussion i rådet om utveckling av området för rättsliga och inrikes frågor efter 2014

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2013 statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013 (SRR 6/2013 rd) till stora utskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga utskotten får lämna utlåtande till stora utskottet.

Dessutom sände stora utskottet den 2 och 4 oktober 2013 statsrådets utredningar E 113/2013 rd och E 119/2013 rd till lagutskottet för eventuella åtgärder. Lagutskottet har beslutat behandla utredningarna tillsammans med statsrådets redogörelse.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- EU-specialsakkunnig Tia-Maaret Möller, statsrådets kansli
- lagstiftningsdirektör Asko Välimaa och konsultativ tjänsteman Eeva Aittoniemi, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Kalle Kekomäki och överinspektör Riikka Rytönen, inrikesministeriet
- professor Markku Helin
- professor Kimmo Nuotio
- juris magister, politics kandidat Anna Hyvärinen.

REDOGÖRELSEN OCH E-SKRIVELSENA

Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013 (SRR 6/2013 rd)

Redogörelsen tar upp fördelarna och problemen med den europeiska integrationen och presenterar de grundläggande strategierna för Finlands EU-politik och de primära utvecklingsmålen i unionens verksamhet.

Frågor som hör till lagutskottets ansvarsområde behandlas företrädesvis i avsnittet "Frihet, säkerhet och rättvisa" där särskild vikt läggs vid ett ömsesidigt erkännande av rättsliga beslut och domar och ett stärkt samarbete inom brottsbekämpning. Redogörelsen beskriver också hur

EU-politiken bereds i Finland och hur vi påverkar och driver våra intressen i EU.

Statsrådets utredning med anledning av en diskussion i rådet om utveckling av området för rättsliga och inrikes frågor efter 2014 (E 119/2013 rd)

Stockholmsprogrammet för rättsliga och inrikes frågor (2010—2014) löper ut i december 2014. Europeiska rådet kommer i juni 2014 att i enlighet med artikel 68 i EUF-fördraget diskutera strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Tammersfors-, Haag- och Stockholmsprogrammen har successivt i 15 års tid erbjudit en sammanhållen ram för utveckling på området med frihet, säkerhet och rättvisa i EU.

Enligt statsrådets utredning kommer det även efter 2014 att behövas en långsiktig strategi som på ett balanserat och konsekvent sätt tar hänsyn till de olika delområdena och säkerställer en uppföljning och fortlöpande bedömning av det omfattande arbete som gjorts under 2000-talet. Integrationen kommer fortsatt att vila på de tre grundvalarna mänskliga rättigheter, demokratiska institutioner och rättsstatsprincipen.

Statsrådets utredning med anledning av utvärdering av EU-lagstiftning och lagstiftningsförslag med tanke på Finland (E 113/2013 rd)

Statsrådet har med tanke på en aktuell debatt lämnat riksdagen en utredning om Finlands hållning till EU-lagstiftning och lagstiftningsförslag. Enligt utredningen synas EU-lagstiftningsen i alla faser av lagstiftningsprocessen såväl i EU-institutionerna som nationellt. Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen får vidta åtgärder inom områden utanför dess exklusiva behörighet bara när syftet med åtgärderna kan uppnås bättre på unionsnivå än på nationell nivå. Proportionalitetsprincipen i sin tur innebär att unionens åtgärder till innehåll och form inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

I Finland tittar man i varje enskilt fall genom hela lagstiftningsprocessen på om EU-lagstiftningen behövs och är godtagbar. Ofta sätts påverkansinsatser in redan innan kommissionen lämnat sitt lagstiftningsförslag. När förslaget sedan omsider föreligger analyserar Finland vilka konsekvenser det kan tänkas få nationellt och försöker få sin röst hörd när förslaget behandlas i rådet och Europaparlamentet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet beslutade sambehandla statsrådets redogörelse för EU-politiken SRR 6/2013 rd och statsrådets utredningar E 113/2013 rd och E 119/2013 rd, eftersom utredningarna konkretiserar redogörelsen särskilt när det gäller utskottets ansvarsområde. I synnerhet utredningen med anledning av en diskussion i rådet om utveckling av området för rättsliga och inrikes frågor efter 2014 (E 119/2013 rd) kompletterar redogörelsens kommentarer om rättsliga och inrikes frågor. I utlåtandet inriktar sig utskottet på frågor inom sitt ansvarsområde.

Utskottet menar att redogörelsen och utredningarna principiellt sett är viktiga, och att Fin-

lands EU-politik inom lagutskottets ansvarsområde behöver läggas fast också på längre sikt.

Samarbetet inom rättsliga och inrikes frågor har fått ett starkare fotfäste i unionen efter att EU:s kompetens breddades genom Lissabonfördraget. I det straffrättsliga samarbetet försvann pelarstrukturen och samarbetet inlemmades i unionens rättsram. Det här medförde bland annat initiativrätt för kommissionen, beslut med kvalificerad majoritet i rådet, stärkt roll för Europaparlamentet och utvidgad behörighet för EU-domstolen. Lissabonfördraget möjliggör under vissa förutsättningar beslut med kvalificerad majoritet även i familjerättsliga frågor. Utskottet har i andra sammanhang betonat att en över-

gång till beslut med kvalificerad majoritet är acceptabel bara av vägande skäl och i klart preciserade situationer, eftersom den familjerättsliga lagstiftningen är starkt bunden till medlemsstaternas egna värderingar och attityder i familjepolitiska frågor.

När det gäller samarbete och lagstiftning inom straff- och civilrätt har Finland fört en rätt så etablerad EU-politik i rättsliga och inrikes frågor. Ändringarna i EU:s grundfördrag undanröjer enligt utskottet inte det faktum att för att vara balanserad måste EU-politiken ta hänsyn till de nationella särdragen särskilt i rättsliga och inrikes frågor (se LaUU 6/2009 rd).

Ömsesidigt erkännande

Lagutskottet förenar sig om uppfattningen i redogörelsen att reciprocitetsprincipens ställning också i framtiden bör betonas i EU-samarbetet i rättsliga frågor. Samarbetet har ända sedan 1990-talet byggt uttryckligen på den principen. När medlemsstaterna i största möjliga utsträckning erkänner varandras domar och beslut, går det snabbare och lättare för medborgarna att hävda sina rättigheter utan att medlemsstaternas materiella bestämmelser behöver förenhetligas.

Reciprocitetsprincipen förutsätter att medlemsstaterna har förtroende för varandras rättsliga system. Därför är det viktigt att uppmärksamma åtgärder som ökar detta förtroende, understryker utskottet. Det handlar bland annat om bestämmelser om processuella minimirättigheter och bättre fängelseförhållanden. Dessutom ökar det förtroendet för EU och inom unionen om EU i alla sammanhang ser till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Utskottet skriver alldeles särskilt under redogörelsens och skrivelsernas uppfattning att ömsesidigt erkännande ska ha högre prioritet än en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning. Därigenom visar man respekt för skillnaderna i medlemsstaternas rättssystem och traditioner som kan vara betydande inte minst på civil- och straffrättens område.

EU-samarbete på straffrättens område

Genom Lissabonfördraget skapades en särskild rättslig grund för materiell straffrätt, artikel 83 i EU-fördraget. Utskottet anser att den artikeln ska utgöra rättslig grund varje gång EU lagstiftar om materiell straffrätt.

En harmonisering av brottsrekvisit och påföljder kan komma i fråga särskilt när det handlar om allvarliga gränsöverskridande brott. Enligt utskottets mening är en harmonisering av den straffrättsliga lagstiftningen befogad i synnerhet då den konkret bidrar till att öka risken för att åka fast och till att brott blir uppklarade.

Utskottet anser i likhet med statsrådet att man inför nästa fleråriga program för rättsliga och inrikes frågor bör komma överens om gemensamma principer som styr EU:s politik på straffrättens område. EU-regler på straffrättens område bör antas bara om de är nödvändiga med avseende på skyddsvärda intressen och när inga andra utvägar återstår. Straffnivåerna bör fastställas med respekt för konsekvensen i medlemsstaternas straffsystem. På den här punkten vill utskottet lyfta fram den ståndpunkt det förfäktat särskilt i utlåtanden av nyare datum (se LaUU 7/2013 rd och LaUU 10/2013 rd), nämligen att det inte är befogat med EU-bestämmelser om minimistraff.

Med tanke på det praktiska EU-samarbetet på straffrättens område vill utskottet poängtera att rådet för rättsliga och inrikes frågor allmänt taget bör vara den som lägger fast brottsrekvisit och straffsanktioner även när det gäller straffrättsliga bestämmelser inom EU:s övriga politikområden.

I EU:s åtgärder på straffrättens område spelar också kriminalpolitik och forskningsrön en viktig roll. Som utskottet tidigare framhållit (se LaUU 6/2009 rd) ligger det väl i linje med Finlands och de övriga nordiska ländernas roll att främja de här aspekterna på unionsnivå. De nordiska ländernas gemensamma värdegrund borde utnyttjas och så aktivt som möjligt föras fram på EU-nivå.

Civilrättsligt EU-samarbetet

En förutsättning för gränsöverskridande handel och kontraktsverksamhet är bland annat att borgenärerna utan svårigheter ska kunna driva in skulder hos gäldenärer som befinner sig i ett annat land. EU har skapat en lång rad instrument för rättegångsförfarande i tvistemål. Men tillämpningen av dem skulle bli lättare och allmänna om de instrument som används vore förenliga med varandra och grunda sig på likadana beslut om det praktiska arbetet. De EU-instrument som reglerar rättegångsförfarandet i gränsöverskridande tvistemål behöver förtydligas och harmoniseras. Utskottet anser att det behövs en sammantagen bedömning av hur funktionella alla dessa instrument är.

EU:s behörighet i den civila processen sträcker sig enbart till gränsöverskridande frågor. Utskottet delar statsrådets åsikt att lagstiftningen om medlemsstaternas nationella rättegångsförfaranden inte behöver harmoniseras utan att tonvikten bör läggas på ett samarbete utifrån reciprocitetsprincipen och på att konsekvent förbättra de existerande civilrättsliga instrumenten. Också stödet från det rättsliga nätverket bör nyttiggöras fullt ut.

Utskottet vill emellertid också påpeka att skillnaderna i rättssystemen exempelvis i gränsöverskridande familjerättsliga frågor kan leda till osäkerhet och oförutsägbarhet för medborgarna.

Grundläggande och mänskliga rättigheter

All EU-lagstiftning bör framför allt ta fasta på att rättstryggheten och övriga grundläggande rättigheter blir tillgodosedda och rättsstatsprincipen följs. De här principerna bör respekteras inte bara av unionen utan också av varje enskild medlemsstat. En bedömning av hur EU-reglerna påverkar de grundläggande rättigheterna kunde gärna vara ett led i konsekvensbedömningen.

Genom Lissabonfördraget ålades EU att tillträda Europakonventionen. Utskottet anser det viktigt att tillträdet sker så snart som möjligt och utan förbehåll.

Ett flerårigt avtal efter Stockholmsprogrammet (2010—2014)

Utskottet anser det befogat att EU fotsätter på den inslagna linjen och upprättar ett flerårigt program för sin politik på området med frihet, säkerhet och rättvisa. De fleråriga programmen har varit ett bra sätt att förbättra samarbetet på området, eftersom de erbjudit möjlighet att prognostisera, planera och gestalta helheten men också följa utfallet.

I fråga om programmets innehåll hänvisar utskottet till det ovan sagda med kompletteringen att det nya programmet bör utgå från att Stockholmsprogrammet slutförs, att de beslut som fattats inom ramen för programmet genomförs effektivt och att det görs en samlad bedömning av om lagstiftningen är effektiv och funktionell.

Inflytande på EU-lagstiftningen

I och med att beredningen av EU-frågor sker i nära samverkan mellan riksdag och statsråd har de nuvarande arrangemangen inom lagutskottets ansvarsområde visat sig fungera bra.

Visionen om en bättre lagstiftning bör styra EU:s lagstiftning men också det nationella genomförandet av den, understryker utskottet. EU-lagstiftningen bör ta fasta på väsentliga frågor och på riktigt vara behövlig och acceptabel. Rättsakterna bör följa subsidiaritetsprincipen och vara tydliga, fungerande och genomförbara.

Utskottet är även ense med statsrådet om att målet för Finlands EU-politik bör vara att spela en mer aktiv och föregripande roll i EU. För att påverkansinsatserna ska vara effektiva och sättas in vid rätt tidpunkt är det också viktigt med projektprioritering och adekvata resurser.

Ställningstagande

Lagutskottet föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 24 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /fl 1
Arja Juvonen /saf
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Jaana Pelkonen /saml
Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Redogörelsen tar upp fördelarna och problemen med den europeiska integrationen och presenterar de grundläggande strategierna för Finlands EU-politik och de primära utvecklingsmålen i unionens verksamhet. Den föregående redogörelsen, alltså den första under vårt EU-medlemskap, kom för fyra år sedan. Många och mycket har förändrats under åren som gått. I och med Lissabonfördraget, som trädde i kraft i december 2009, har integrationen fördjupats och EU fått nya redskap till sitt förfogande.

Enligt redogörelsen är Finlands vägval klart: vi stöder en tätare integration av Europa, när det sker på ett sätt som medlemsstaterna och medborgarna upplever som nödvändigt, rättvist och rättfärdigt. Av redogörelsen framgår det att regeringens ambitioner i allt väsentligt sammanfaller med Europeiska kommissionens, att EU successivt ska utvecklas till en förbundsstat. En sådan utveckling kan vi sannfinländare inte godkänna.

När man talar om att utveckla integrationen bör man observera att de lands- och medborgarrelaterade faktorer som regeringen räknar upp som villkor för en djupare integration aldrig kommer att realiseras. I anknytning till detta problemkomplex flaggar redogörelsen med en gemensam värdegrund och rättsstatsprincipen som plattform för den europeiska integrationen.

I den europeiska föreställningen om en rättsstat ingår idén om lagen som ett uttryck för folksuveränitet och hos oss grundar sig statskicket på demokratiprincipen. Ambitionen om en gemensam värdegrund, rättsstatsprincip och övernationell demokrati kommer i själva verket att endast vara förankrad i pompösa skenmotiveringar. Till syvende och sist handlar det om att

det krävs en viss kollektiv identitet med en etablerad uppfattning om hur samexistensen ska ske och organiseras och vad den ska sikta mot för att denna övernationella europeiska demokrati ska bli verklighet.

Färska studier, särskilt de som tar fasta på Eurobarometermätningar, lyfter fram den nationella identitetens betydelse: medborgare som starkt identifierar sig med sin egen medlemsstat är mer skeptiska till en fördjupad integration. "Europeism" i rättsligt hänseende är något annat än individens samhörighetskänsla med Europeiska unionen, som är det primära. Den europeiska identiteten bleknar lätt i jämförelse med identifieringen med det egna medlemslandet. Demokratin fungerar inte lika bra i en union grundad på en skör samhörighetskänsla som i medlemsstaterna eller enheter under dem.

Det här leder oundvikligen till att regeringens EU-politiska strategi för att utveckla integrationen krossar det fundament folksuveräniteten vilar på. Sett ur ett lagutskottsperspektiv, där fokus är lagd på den politiskt färgade beredningen av den allmänna lagstiftningens slutfas, kan stark kritik riktas mot regeringens EU-politik. Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013 är ett bindande dokument som trotsar vår nationella grundlag som varit förankrad i en historiskt stark legalism typisk för vår nationalstat och som genom sin permanens stärkt vårt oberoende och vår folksuveränitet.

Avvikande mening

Vi föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 24 oktober 2013

Arja Juvonen /saf
Kaj Turunen /saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Den första redogörelsen under vårt EU-medlemskap som regeringen lämnade 2009 bemötte lagutskottet med ett ganska tandlöst utlåtande som strök Finlands EU-politik medhårs, och den linjen förefaller utskottet vara inne på också denna gång. I den fortgående processen smyger sig integrationen in på alla politikområden, borrar sig allt djupare in även i rättsliga och inrikes frågor. Enligt redogörelsen kräver den fortgående processen även att grundfördragen ses över och ändras. Förändring 2011 motsätter sig på det skarpaste och inom alla sektorer att man på det här väljer bakvägen för att skapa en solklar förbundsstat.

Förändring 2011 anser att det nationella lagstiftningsarbete riksdagen utför alltför mycket dikteras av EU. Vår lagstiftning kalibreras närapå alltid efter EU-direktiv och detaljerna blir ibland rent löjeväckande. Utskotten får lätt agera gummistämpel.

Den här avvikande meningen gäller frågor inom lagutskottets ansvarsområde.

Integrationen bygger på en bindande, gemensam värdegrund. Till de fundamentala elementen hör också rättsstatsprincipen och inte minst rättvisa och jämlikhet inför lagen. Det internationella samarbetet behöver absolut stärkas för att domstolarna ska bli så samstämmiga som möjligt i sina domar. I och för sig är det ett fint mål att genom harmonisering skapa ett balanserat sammanhållet rättssystem i ett pluralistiskt Europa, som bygger på västerländsk frihet och ett västerländskt människobegrepp, men som både statsrådet och lagutskottet framhåller är det trots allt viktigare att betona principen om ömsesidigt erkännande. För att nå det målet behövs inga nya steg mot en förbundsstat. Detsamma gäller kampen mot organiserad brottslighet. Det räcker med att vi intensifierar samarbetet, filar på de straffrättsliga precisionsinstrumenten och ser till att informationen löper smidigt mellan medlemsstaterna.

Särskild uppmärksamhet måste ägnas de enorma migrationsströmmarna från länder där

västerlandets mänskliga rättigheter är ett okänt begrepp. Domstolarna får i sin generositet inte tolerera uppenbara kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller inta en kulturell relativistisk hållning och förhålla sig till dem med större förståelse eller överseende än normalt. En omfattande yttrandefrihet och frihet att i olika former framställa kritik, även skarp sådan, utgör ett väsentligt element i de västerländska friheterna. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har de facto uppmanat även Finland att se över sina lagar i en mer yttrandefrihetsvänlig anda. Men risken finns att yttrandefriheten stryps i vissa sammanhang. Exempelvis den massiva islamiska migrationen har satt press på världen att kriminalisera kritiken av religionen. På den här punkten måste Europa kategoriskt och kraftigt försvara sina ena värderingar och den västerländska yttrandefriheten. Det här skulle lagutskottet i sitt utlåtande ha poängterat med större emfas och med angivande av praktiska exempel.

Det finns allvarliga problem med en europeisk åklagarmyndighet. Å ena sidan är det bra med en samlad expertis som garant för likabehandling, men risken finns som sagt att också maktmissbruket koncentreras till följd av maktkoncentrationen. Så har redan skett i Finland där yttrandefrihetsfrågorna är koncentrerade till Riksåklagarämbetet och där till endast några få. Det betyder att det i praktiken är två personer som för hela landets del tolkar var gränserna för yttrandefrihet går. Risken finns att rättsväsendet utnyttjas för polisiära ändamål och även att den politiska yttrandefriheten stryps. Dessvärre har sådant redan förekommit hos oss. Faran finns att medborgarna förlorar respekten för rättsväsendet om praxis är oförenlig med allmän rättsuppfattning.

Enligt Förändring 2011 måste Finlands relation till EU mätas och läggas fast på nytt med direkta demokratiska metoder, och rättskipningen oftare tillämpas och övervakas uttryckligen med utgångspunkt i folkopinionen och den allmänna rättsuppfattningen.

Avvikande mening

Jag föreslår

*att stora utskottet tar hänsyn till det som
sägs ovan och förhåller sig kritiskt till
regeringens EU-redogörelse.*

Helsingfors den 24 oktober 2013

James Hirvisaari /f11