

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2008 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 till utrikesutskottet. De övriga fackutskotten bereddes möjlighet att lämna utlåtande till utrikesutskottet senast den 9 maj 2008.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef, lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- understatssekreterare Helena Tuuri, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Sina Uotila, justitieministeriet
- professor Kimmo Nuotio
- professor Tuomas Ojanen.

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 hänför sig 13 protokoll och 2 bilagor samt slutakten med 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, vars namn ändras till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Fördragen har samma rättsliga värde. Europeiska gemenskapen och den union som upprättades genom fördraget om Europeiska unionen förenas till en enda juridisk person.

Fördraget stärker unionens dimension i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bl.a. genom att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tillskrivs samma rättsliga värde som unionens grundfördrag och genom att unionens anslutning till Europakonventionen möjliggörs.

Genom reformerna strävar man efter att uppdatera unionens institutionella ram och utveckla dess handlingskraft och öppenhet, god förvaltning inom unionen och unionens demokratiska karaktär. Det nuvarande systemet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet, som baserar sig på vägning av medlemsstaternas röster, ska ersättas med ett system som baserar sig på s.k. dubbel majoritet. Antalet ledamöter i Europeiska kommissionen reduceras efter en övergångsperiod så att där samtidigt finns en medborgare från två tredjedelar av medlemsstaterna medan en tredjedel av medlemsstaterna står utanför. Europeiska rådet blir en egentlig institution, och unionen får en hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Den höga representanten kommer att vara verksam i både rådet och kommissionen.

Genom Lissabonfördraget fastställs principen om tilldelade befogenheter. Befogenheter som fördragen inte tilldelar unionen tillfaller medlemsstaterna. Unionens befogenheter preciseras och förtydligas även i övrigt. Området för unionens befogenheter ändras genom att vissa

nya politikområden tillförs och genom att de nuvarande befogenheterna vidareutvecklas.

Genom fördraget förenklas unionens lagstiftningsförfaranden. Det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet ska utgöra huvudregel, och det motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet. Samtidigt utvidgar det nya fördraget området för ärenden där rådet beslutar med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

Genom Lissabonfördraget slutförs det reformarbete som inleddes genom Nice- och Laekenförklaringarna. Reformarbetet bereddes av konventet 2002 och 2003, vid regeringskonferensen 2004 och ytterligare vid regeringskonferensen 2007. I unionens nuvarande grundfördrag tas de reformer in som antogs vid regeringskonferensen 2004 med de justeringar som regeringskonferensen 2007 enades om. Innehållet i Lissabonfördraget motsvarar till övervägande del det konstitutionella fördraget, men strukturen avviker betydligt.

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

Allmänt

Lagutskottet har redan tidigare lämnat utlåtande om statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (LaUU 5/2006 rd) och om regeringens proposition med förslag om godkännande av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (LaUU 16/2006 rd).

De bestämmelser i Lissabonfördraget som omfattas av lagutskottets ansvarsområde motsvarar i det stora hela bestämmelserna i det konstitutionella fördraget. Skillnaderna har närmast att göra med preciseringar som avser beslutsprocesserna och med särskilda arrangemang inom det straffrättsliga samarbetet, bland annat när det gäller övergångsperioden. I fråga om de bestämmelser som motsvarar det konstitutionella fördraget hänvisar utskottet till sina tidigare utlåtanden.

Lissabonfördragets struktur

Lissabonfördraget är uppbyggt på ett annat sätt än det konstitutionella fördraget, eftersom man nu frångår strukturen med ett enda, enhetligt fördrag och ändringarna därmed införts i de gällande fördragen. Det är beklagligt att fördragsstrukturen ändras på detta sätt, eftersom det inte förtydligar fördragsgrunden och lösningen inte heller gör det lättare att förstå fördragen och ändringarna i dem. Men det är ändå viktigare, menar utskottet, att Lissabonfördraget innehåller de centrala innehållsmässiga reformerna i det konstitutionella fördraget.

Grundläggande och mänskliga rättigheter

Lagutskottet välkomnar att skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Lissabonfördraget stärks i förhållande till de gällande fördragen. Genom Lissabonfördraget får EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samma rättsliga värde som fördragen. Dessutom sägs det att de grundläggande rättigheterna ska ingå i unionsrätten som allmänna principer. Fördraget innehåller också en rättslig grund för unionen att ansluta sig till Europakonventionen. Reformerna innebär ett allt starkare åtagande för unionen att respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Till skillnad från det konstitutionella fördraget innehåller Lissabonfördraget bara en hänvisning till stadgan om de grundläggande rättigheterna. Även om denna tekniska lösning inte på något sätt minskar stadgans rättsliga värde anser utskottet att det med avseende på innehållet i rättigheterna skulle ha varit tydligare om hela stadgan hade ingått i fördragen. Vidare skulle detta ha främjat stadgans synlighet.

Civilrättsligt samarbete

Lissabonfördraget utvidgar inte unionens befogenhet i någon nämnvärd omfattning på det civilrättsliga samarbetets område.

Besluten inom det civilrättsliga samarbetet fattas i regel med kvalificerad majoritet, men det krävs enhällighet i fråga om åtgärder som rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder. Lissabonfördraget innehåller ändå i likhet

med det konstitutionella fördraget den möjligheten att rådet på förslag av kommissionen i fråga om åtgärder som rör familjerätten med enhällighet fattar ett beslut som anger vilka aspekter som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, inklusive beslut med kvalificerad majoritet. I sitt utlåtande om det konstitutionella fördraget (LaUU 16/2006 rd) ansåg lagutskottet att en övergång till beslut med kvalificerad majoritet inom familjerätten kan accepteras bara om det finns tungt vägande skäl för det och enbart i klart avgränsade frågor, eftersom den familjerättsliga lagstiftningen är starkt knuten till gällande värderingar och familjeuppfattningar i respektive stat. Mot denna bakgrund välkomnar utskottet den bestämmelse i Lissabonfördraget som säger att förslag om övergång till ordinarie lagstiftningsförfarande ska översändas till de nationella parlamenten. Det räcker med att ett nationellt parlament meddelar invändning mot förslaget inom den angivna tiden för att övergång inte ska ske.

Straffrättsligt samarbete

Lissabonfördraget innebär en betydande reform av det straffrättsliga samarbetet eftersom den s.k. pelarstrukturen försvinner. Det straffrättsliga samarbetet blir nu en del av unionens allmänna rättsliga ram, vilket bland annat medför initiativrätt för kommissionen, beslut med kvalificerad majoritet i rådet, stärkt ställning för Europaparlamentet och utvidgad behörighet för EU-domstolen. Också de allmänna principerna för unionsrätten kommer att gälla för det straffrättsliga samarbetet. Till dessa hör t.ex. subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Lagutskottet ser fortfarande generellt sett positivt på denna reform, som förenklar lagstiftningsförfarandet och effektiviserar beslutsfattandet och samarbetet.

Det är viktigt att det sägs ut att det straffrättsliga samarbetet ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden, menar utskottet. Samarbetet innefattar emellertid också tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning på det straffrättsliga området.

Till frågan om det inbördes förhållandet mellan principen om ömsesidigt erkännande och tillnärmningen av lagstiftningen anknyter den princip i fördraget som säger att de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna ska respekteras inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Denna princip ger uttryck för att det rättsliga samarbetet i första hand ska utvecklas genom ömsesidigt erkännande och först i andra hand genom tillnärmning av lagstiftningen. Utskottet anser att detta måste beaktas på lämpligt sätt när unionen tar fram rättsakter.

Lissabonfördraget ger unionen befogenhet att vid behov fastställa minimiregler om vissa delar av det straffrättsliga förfarandet, såsom ömsesidig tillåtlighet av bevis och personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet. Unionens nuvarande befogenhet är inte lika detaljerad. Dessutom får unionen enligt Lissabonfördraget meddela minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på ett visst politikområde, om en tillnärmning av lagstiftningen är nödvändig för att säkerställa att unionens politik på området ska kunna genomföras effektivt och när området i fråga redan omfattas av harmoniseringsåtgärder. Det är bra, menar utskottet, att unionens befogenhet på det straffrättsliga området anges klarare än i de gällande fördragen. Fullmaktsklausulerna innebär ändå att denna befogenhet ger ett visst svängrum. Behörigheten i fråga om materiell straffrätt utvidgas dessutom i förhållande till hur EG-domstolen har avgränsat den i sin rättspraxis. Enligt rättspraxis ingår det inte i gemenskapens behörighet att fastställa arten och nivån på de tillämpliga straffrättsliga påföljderna (dom i mål C-440/05, kommissionen mot rådet).

Med beaktande av att Lissabonfördraget innebär en övergång till beslut med kvalificerad majoritet inom det straffrättsliga samarbetet och att unionens behörighet inom samarbetsområdet utvidgas är det enligt utskottet ytterst viktigt att fördragsbestämmelserna, i syfte att beakta straffrättens särdrag, innehåller balanserande faktorer. Lissabonfördraget innehåller i likhet med det konstitutionella fördraget en s.k. nöd-

broms som tillåter att en medlemsstat stannar utanför det straffrättsliga samarbetet om en åtgärd hotar grundläggande aspekter av dess straffrättsliga system. Bestämmelserna om straffrättsligt samarbete skiljer sig från det konstitutionella fördraget i det avseendet att nödbromsmekanismen ändrats för att underlätta ett fördjupat samarbete. Det är mycket bra att nödbromsen finns kvar som balanserande faktor. Med beaktande av att Europeiska rådets ställning stärks inom nödbromsmekanismen och också mer allmänt som strategiskt riktgivande organ lyfter lagutskottet också fram regeringens plikt att säkra riksdagens roll i den nationella beredningen i enlighet med det parlamentariska ansvaret.

Dessutom vill utskottet än en gång upprepa sin tidigare ståndpunkt att regeringen också i fortsättningen ska se till att de straffrättsliga rättsakterna medger den nationella kriminalpolitiken tillräckligt med svängrum och gör det möjligt att bevara de grundläggande principerna i vårt nationella straffrättsliga system. Det är också viktigt att regeringen arbetar för att unionen inte ska se de straffrättsliga normerna bara som ett tekniskt instrument för en effektiv inre marknad, utan att särdragen för rättskipningen i brottmål blir beaktade på behörigt sätt.

Lissabonfördraget innehåller liksom det konstitutionella fördraget en bestämmelse som ger möjlighet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Utskottet ser på samma grunder som i tidigare utlåtanden vissa problem med inrättandet av åklagarmyndighet. På samma sätt som i det konstitutionella fördraget krävs det att medlemsstaterna är enhälliga för att åklagarmyndigheten ska kunna inrättas, men Lissabonfördraget innehåller dessutom en nödbromsmekanism och medger fördjupat samarbete. Detta innebär att Finland inte kan förhindra att myndigheten inrättas. Det väsentliga är ändå att vi kan välja att inte delta i inrättandet av åklagarmyndigheten om detta ligger i vårt intresse, menar utskottet.

Lissabonfördragets protokoll om övergångsbestämmelser innehåller vissa tillägg i förhållande till protokollet i det konstitutionella fördraget. Enligt det första tillägget ska rättsverkan för de akter som antagits inom tredje pelaren

före Lissabonfördragets ikraftträdande bestå så länge de inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras. Enligt det andra tillägget ska EU-domstolens befogenheter vara oförändrade i fråga om sådana rättsakter tills rättsakterna ändras. Begränsningarna av domstolens befogenheter upphör dock senast fem år efter dagen för ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Till bestämmelserna om övergångsperioden hänför sig dessutom en förklaring där Europaparlamentet, rådet och kommissionen uppmanas att sträva efter att de nuvarande rättsakterna inom tredje pelaren ska ersättas eller ändras i lämpliga fall och i den mån det är möjligt inom övergångsperioden.

Utskottet anser att rättsakterna inom tredje pelaren bör anpassas till den allmänna referensramen för unionsrätten så snabbt som möjligt, så att EU-domstolens befogenheter utvidgas att gälla hela området med frihet, säkerhet och rättvisa. På detta sätt kan individens grundläggande rättigheter och rättsskydd stärkas. En annan viktig orsak till att utvidga befogenheterna så snabbt som möjligt är att se till att EU-domsto-

len kan övervaka att unionsrätten tolkas enhetligt inom hela EU.

Antagligen kommer flera av rättsakterna inom tredje pelaren att ses över inom en nära framtid. Då är det möjligt att också innehållet utvecklas. Lagutskottet anser det vara viktigt att regeringen försöker se till att de allmänna principerna för unionsrätten, som lyfts fram ovan, och särdragen i de nationella rättssystemen och rättsliga traditionerna beaktas på behörigt sätt.

Slutsats

Lagutskottet anser följaktligen att propositionen med förslag om godkännande av Lissabonfördraget och om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen kan accepteras i de delar som hänför sig till utskottets ansvarsområde.

Utlåtande

Lagutskottet anser

att utrikesutskottet bör beakta vad som sägs ovan.

Helsingfors den 8 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
medl. Esko Ahonen /cent
Paavo Arhinmäki /vänst
Krista Kiuru /sd
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Lyly Rajala /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /cent
ers. Pertti Salovaara /cent
Hannakaisa Heikkinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Avsikten med EU-konstitutionen, som nu enligt förslaget ska ratificeras under namnet Lissabonfördraget, var att göra de fördrag som unionen bygger på klarare och enklare. Man har nu misslyckats kapitalt. Lissabonfördraget är svåröverskådligt och misslyckas med att föra unionens rättsliga grundvalar närmare medborgarna.

Lissabonfördraget innebär inte heller någon förstärkning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i unionen i den utsträckning som eftersträvades.

Att EU-lagstiftningen har företrädare framför medlemsländernas nationella lagstiftning har fram till nu byggts på EG-domstolens tolkning av Maastrichtfördraget. Särskilt problematiskt är det att Lissabonfördraget kommer att öka EG-domstolens makt ytterligare.

Den senaste tiden har domstolens domar varit särskilt problematiska med avseende på arbetstagarnas ställning. Arbetstagarnas rätt att agera har trampats på i de s.k. Laval- och Viking-målen och i ett färskt exempel har rätten att kräva efterlevnad av nationella anställningsvillkor vid offentlig upphandling begränsats i den s.k. Rüffert-domen.

Det räcker inte heller med att stadgan om de grundläggande rättigheterna görs rättsligt bindande genom Lissabonfördraget för att garantera arbetstagarnas rättigheter i fortsättningen.

EG-domstolen har redan nu baserat vissa beslut på stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Med tanke på lagutskottets ansvarsområde är det problematiskt att Lissabonfördraget gör det möjligt att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Finland har varit kritiskt inställt till en sådan myndighet. Enligt Lissabonfördraget krävs det inte att medlemsstaterna är enhälliga för att inrätta åklagarmyndigheten, så med andra ord kan dessa planer genom det nya fördraget genomföras oavsett vad Finland anser.

För gränsöverskridande familjerättsliga frågor kräver Lissabonfördraget enhällighet. Ändå tillåter fördraget att rättsakter antas med kvalificerad majoritet om ett enhälligt beslut fattas om detta på förslag från rådet eller kommissionen.

Det ser ut att finnas ett visst tryck inom unionen på att också familjerätten ska omfattas av gemensamt beslutsfattande. Ett exempel på detta är den s.k. skilsmässoförordningen. Det finns så pass olika värdegrunder inom unionen att familjerätten måste kvarstå inom den nationella behörigheten.

Ståndpunkt

Vi föreslår därför

att lagutskottet fastslår att det inte stöder ett godkännande av Lissabonfördraget.

Helsingfors den 8 maj 2008

Paavo Arhinmäki /vänst
Tero Rönni /sd
Pirkko Ruuhonen-Lerner /saf