

Lagutskottet

Statsrådets redogörelse om EU-politiken

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om EU-politiken (SRR 7/2020 rd): Ärendet har lämnats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till stora utskottet. Tidsfrist: 31.5.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig i EU-ärenden Päivi Pietarinen, statsrådets kansli
- konsultativ tjänsteman Eeva Aittoniemi, justitieministeriet
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Sakari Melander
- professor Kimmo Nuotio.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Statsrådets redogörelse drar upp riktlinjerna för Finlands EU-politik under de närmaste åren. Enligt redogörelsen är utgångspunkterna regeringens EU-politiska prioriteringar. Lagutskottet behandlar redogörelsen med avseende på sitt eget ansvarsområde.

I redogörelsen behandlas EU:s handlingsplan för demokrati (s. 6) och EU:s strategi för sexuella minoriteters rättigheter (s. 5). Statsrådet har lämnat separata skrivelser om planen (E 12/2021 rd) och strategin (E 18/2021 rd). Lagutskottet behandlar dessa skrivelser separat och ger ett gemensamt utlåtande om dem.

Strategisk planering av Finlands EU-politik

Förfarandena för den strategiska planeringen av Finlands EU-politik har varierat under de senaste valperioderna. Under valperioderna 2007—2010 och 2011—2014 lämnade statsrådet en EU-redogörelse en gång under valperioden (se SRR 4/2009 rd och SRR 6/2013 rd), men under den senaste valperioden 2015—2018 utvecklades den strategiska planeringen av Finlands EU-politik så att man i stället för redogörelsen årligen utarbetade en strategi för inflytande i EU (E 18/2016 rd,

Utlåtande LaUU 6/2021 rd

E 123/2016 rd och E 106/2017 rd). Utarbetandet av den aktuella EU-redogörelsen baserar sig på följande skrivning i statsminister Sanna Marins regeringsprogram: ”Regeringen kommer att lämna en redogörelse om EU-politiken till riksdagen efter Finlands EU-ordförandeskap.” Enligt den utredning som fått har statsrådets kansli ännu inte dragit upp riktlinjer för huruvida det under denna valperiod utöver redogörelsen kommer att utarbetas strategier för inflytande i EU eller andra påverkansplaner.

Lagutskottet har regelbundet yttrat sig om statsrådets EU-redogörelser (LaUU 16/2013 rd och LaUU 6/2009 rd) och strategier för inflytande i EU (LaUU 2/2018 rd, LaUU 1/2017 rd, LaUU 5/2016 rd) och har också bedömt övergången från redogörelseförfarandet till årliga strategier. Utskottet har ansett att ändringen av förfaringssättet är motiverad med tanke på att de centrala frågorna och målen har kunnat granskas med kortare tidsintervaller än tidigare (se LaUU 5/2016 rd). Utskottet har också ansett att de årliga påverkansstrategierna och ministeriernas påverkansplaner som kompletterar dem samt U- och E-skrivelserna om enskilda EU-projekt bildar en ändamålsenlig helhet som tryggar riksdagens möjligheter att delta i EU-inflytandet. Det årliga strategiförfarandet har enligt utskottet också främjat en regelbunden dialog och ett gott samarbete i fråga om EU-inflytande mellan statsrådet och riksdagen (se LaUU 2/2018 rd). Å andra sidan har utskottet betonat att riksdagens viktigaste möjlighet till inflytande fortfarande är samarbetet mellan statsrådet och riksdagen i enskilda EU-projekt i enlighet med 96 och 97 § i grundlagen (se LaUU 5/2016 rd och LaUU 1/2017 rd). Den redogörelse som lämnas en gång per valperiod anger däremot målen för Finlands EU-politik för en längre tidsperiod än ett år, vilket i sig är viktigt och värt att stödja. På grund av bakgrunden är det dock i allmänhet fråga om ett dokument som är mer allmänt utformat än de årliga strategierna.

Med beaktande av att förfarandena för den strategiska planeringen av Finlands EU-politik har varierat på det sätt som beskrivs ovan anser utskottet det motiverat att statsrådet i fortsättningen bedömer fördelarna och nackdelarna med olika förfaranden samt tillvägagångssätten. Lagutskottet betonar att det anser att fastställandet av Finlands EU-politik är principiellt viktigt liksom också samarbetet mellan statsrådet och riksdagen när det gäller Finlands EU-inflytande. Det centrala är att det förfarande som tillämpas i varje enskilt fall tryggar riksdagens möjligheter till inflytande på behörigt sätt. Det är också viktigt att riksdagens möjligheter till inflytande är tillräckligt regelbundna. När det gäller den pågående valperioden anser utskottet att det är viktigt att statsrådet ännu senare vid behov lämnar uppgifter och planer som kompletterar den nu aktuella allmänna redogörelsen om Finlands EU-politik i syfte att trygga riksdagens möjligheter till inflytande.

Allmänt om EU-redogörelsen och rättsliga frågor som en del av redogörelsen

Enligt redogörelsen är Finlands mål ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart EU (s. 3). I redogörelsen konstateras att EU:s verksamhetsmiljö har blivit allt mer komplicerad och att unionen därför måste bemöta denna situation genom att stödja sig på sina gemensamma värderingar, konsekvent främja sina mål, stärka sin strategiska funktionsförmåga och försvara det multilaterala samarbetet. Det centrala temat i redogörelsen är således EU:s kriställighet och utgångspunkterna för den baserar sig på regeringens EU-politiska prioriteringar.

Lagutskottet anser att tidpunkten för statsrådets redogörelse är lyckad, men att redogörelsen till sitt innehåll är mycket allmän, vilket gör det svårt att bilda ståndpunkter. På basis av redogörelsen

Utlåtande LaUU 6/2021 rd

förblir det oklart bland annat med vilka konkreta åtgärder statsrådet strävar efter att främja olika mål.

Utskottet konstaterar också att trots att de ovan nämnda utgångspunkterna och prioriteringarna i redogörelsen i sig är viktiga och motiverade, behandlas de rättsfrågor som hör till lagutskottets ansvarsområde i mycket liten utsträckning i redogörelsen. Till exempel nämns det som en fördel för EU att rättssäkerheten i gränsöverskridande ärenden har förbättrats (s. 3). Dessutom betonas att unionen är en stark säkerhetsgemenskap vilket bland annat inbegriper att bemöta hot som hänför sig till internationell brottslighet (s. 4). I redogörelsen behandlas också kort ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende som en del av den gemensamma värdegrunden samt det rättsliga samarbetet (s. 5 och 23). Dessutom betonas samarbetet mellan medlemsstaternas rättsliga och brottsbekämpande myndigheter för att förebygga cybersäkerhet och mer allmänt aspekter som rör förebyggande av brott, brottsoffers ställning och tillgodoseendet av brottsoffrens rättigheter i praktiken, såsom EU-samarbete i terrorismbekämpningen (s. 23). De frågor som tagits upp är i sig viktiga, och utskottet har inget att anmärka på dem.

Den knapphändiga behandlingen av rättsliga frågor kan delvis bero på att EU sedan 1990-talet avsevärt har utvecklat samarbetet mellan medlemsstaterna i rättsliga frågor och antagit flera lagstiftningsinstrument som främjar samarbetet. Under de senaste åren har man i hög grad betonat vikten av ett effektivt genomförande av de lagstiftningsinstrument som redan antagits innan de nya lagarna öppnats.

Trots det som anförts ovan skulle det enligt lagutskottet ha varit motiverat och nödvändigt att behandla rättsfrågorna och deras ställning som en del av Finlands EU-politik i större utsträckning och mer detaljerat med beaktande av betydelsen av området för frihet, säkerhet och rättvisa samt det rättsliga samarbetet inom EU. Lagutskottet har också tidigare i samband med EU-redogörelser och strategier för inflytande i EU påpekat att rättsärenden behandlats snävt och påmint om att rättsärenden är viktiga som en del av EU-politiken (se LaUU 6/2009 rd, LaUU 16/2013 rd, LaUU 5/2016 rd, LaUU 1/2017 rd och LaUU 2/2018 rd). Också det att redogörelsens centrala tema är EU:s kriställighet skulle ha krävt en noggrannare behandling, eftersom utskottet anser att betydelsen av frihet, säkerhet och rättvisa samt samarbetet i rättsliga frågor accentueras än mer i kristider.

Under de senaste åren har samarbetet i rättsliga frågor också kommit att omfatta de utmaningar och nya drag som beskrivs närmare nedan. Också av dessa orsaker hade det i redogörelsen varit motiverat att närmare och mer konkret bedöma nuläget för samarbetet i fråga och eventuella utvecklingsförlopp samt hur Finland förhåller sig till och ämnar påverka utvecklingen.

EU:s värderingar och rättsstatsprincipen

Demokrati, rättsstatsprincipen och de grundläggande och mänskliga rättigheterna är enligt redogörelsen grunden för all verksamhet i unionen. De ska beaktas i all verksamhet i EU och medlemsstaterna tillsammans med andra skyldigheter enligt internationell rätt.

Lagutskottet instämmer med redogörelsen och betonar med hänvisning till sin tidigare utlåtandep Praxis rättsstatsprincipen och dess betydelse (t.ex. LaUU 6/2009 rd, LaUU 16/2013 rd, LaUU 5/

Utlåtande LaUU 6/2021 rd

2016 rd, LaUU 1/2017 rd, LaUU 2/2018 rd och LaUU 23/2018 rd). Utskottet konstaterar exempelvis i sitt utlåtande LaUU 23/2018 rd om rättsstatsprincipen följande:

”Rättsstatsprincipen är en av de centrala värderingar som unionen grundar sig på. Respekten för principen är enligt artikel 49 i EU-fördraget ett villkor för medlemskap i unionen. Rättsstatsprincipen har skrivits in i ingressen till EU-fördraget och dess artikel 2 samt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Dessutom hänvisas det till principen i artikel 7 i EU-fördraget. Viktiga element i rättsstatsprincipen är bland annat domstolarnas oberoende och självständighet i förhållande till den lagstiftande och verkställande makten. En effektiv domstolsprövning är också en oskiljaktig del av rättsstaten. Bland annat artikel 47 i stadgan innehåller bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol. Rättsstatsprincipen är viktig inte bara för medborgarna utan också för företagsinitiativ, innovationer och investeringar.”

Vidare har lagutskottet tidigare konstaterat att betydelsen av domstolsväsendets oberoende och rättsstatsprincipen särskilt konkretiseras av principen om ömsesidigt erkännande som tillämpas i det rättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater (LaUU 23/2018 rd). Vid tillämpningen av unionsrätten grundar sig medlemsstaterna på antagandet att de andra medlemsstaterna iakttar de grundläggande rättigheterna och kan inte, utom i undantagsfall, kontrollera huruvida en annan medlemsstat faktiskt har iakttagit de grundläggande rättigheter som garanteras av unionen i ett visst konkret fall. Lagutskottet har av hävd betonat och påpekat att en förutsättning för rättsligt samarbete som grundar sig på ömsesidigt erkännande är att medlemsstaterna har ömsesidigt förtroende för varandras rättssystem (t.ex. LaUU 5/2016 rd, LaUU 1/2017 rd och LaUU 2/2018 rd). Utskottet har också konstaterat att om förtroendet för rättssystemen och rättsstaten i andra medlemsstater vacklar, undergrävs hela principen om ömsesidigt erkännande och därmed det rättsliga samarbetet mellan myndigheterna. Ett vacklande förtroende inverkar inte enbart på samarbetet mellan myndigheterna utan också på företagens och enskildas verksamhet i gränsöverskridande situationer. Att trygga rättsstaten i medlemsstaterna med hjälp av olika tillgängliga medel är därför ytterst viktigt för hela unionens verksamhet och för de företag som är verksamma där samt för medborgarna (LaUU 23/2018 rd).

Lagutskottet har i sina tidigare utlåtanden (LaUU 1/2017 rd, s. 3 och LaUU 2/2018 rd, s. 3) också ansett att det är viktigt att statsrådets inflytande i EU grundar sig på försvaret av en gemensam europeisk värdegrund. Enligt utlåtandena utgör respekten för de grundläggande friheterna och de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen samt medborgarnas förtroende för myndigheterna och deras förtroende för andra europeiska rättssystem och deras myndigheters beslut en hållbar grund för all framgångsrik EU-politik. Dessa faktorer är också av särskild betydelse för hela unionens enhet och framtid. Lagutskottet har också ansett det vara ytterst viktigt att rådet och medlemsstaterna regelbundet förbinder sig att se över genomförandet av rättsstatsprincipen inom unionen (LaUU 5/2016 rd).

Lagutskottet har således på det sätt som beskrivs ovan vedertaget betonat vikten av gemensamma värderingar, rättsstatsprincipen samt respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som en del av Finlands EU-politik. Dessa frågor har en central roll i rättsliga frågor, särskilt i det straffrättsliga samarbetet, och med avseende på det ömsesidiga erkännande och förtroende mel-

Utlåtande LaUU 6/2021 rd

lan medlemsstaterna som är relevant i detta samarbete. Utskottet kommer att behandla denna relation närmare nedan.

Rättsligt samarbete och ömsesidigt erkännande

I rapporten konstateras att en förutsättning för rättsligt samarbete som grundar sig på ömsesidigt erkännande är att medlemsstaterna har ömsesidigt förtroende för varandras rättssystem (s. 5). Demokrati, rättsstatsprincipen och de grundläggande och mänskliga rättigheterna är viktiga inte bara med tanke på tillgodoseendet av medborgarnas rättigheter utan också med tanke på en fungerande inre marknad, tillväxt och investeringar. De är också förutsättningar för sunda offentliga finanser.

Lagutskottet instämmer i det som anförs ovan. På det sätt som konstateras ovan har utskottet i sin tidigare utlåtandep Praxis lyft fram bland annat de etablerade grundläggande riktlinjerna för straffrättsligt och civilrättsligt samarbete och långsiktiga strategiska principer, av vilka principen om ömsesidigt erkännande är den viktigaste (se LaUU 6/2009 rd, LaUU 16/2013 rd, LaUU 5/2016 rd, LaUU 1/2017 rd, LaUU 2/2018 rd). Samarbetet mellan EU:s medlemsstater i såväl civil- som brottmål har ända sedan 1990-talet byggt uttryckligen på principen om ömsesidigt erkännande. 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 (se t.ex. LaUU 6/2009 rd, LaUU 16/2013 rd, och LaUU 5/2016 rd). Utskottet har också lyft fram att tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning bör vara sekundärt i förhållande till principen om ömsesidigt erkännande. På detta sätt respekteras skillnaderna mellan medlemsstaternas rättssystem och traditioner, som i synnerhet på straff- och civilrättsens område kan vara betydande (se LaUU 6/2009 rd och LaUU 16/2013 rd).

För att principen om ömsesidigt erkännande ska förverkligas förutsätts det att medlemsstaterna har förtroende för varandras system (se LaUU 6/2009 rd, LaUU 16/2013 rd, LaUU 5/2016 rd, LaUU 1/2017 rd, LaUU 2/2018 rd). Därför har utskottet ansett det viktigt att fästa uppmärksamhet också vid åtgärder genom vilka förtroendet kan stärkas (se t.ex. LaUU 6/2009 rd, LaUU 16/2013 rd, LaUU 5/2016 rd).

Med tanke på den avgörande betydelsen av ömsesidigt erkännande och medlemsstaternas förtroende för det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna uttrycker lagutskottet sin oro för deras nuläge i unionen. Utskottet har också tidigare konstaterat att om förtroendet för rättssystemen och rättsstaten i andra medlemsstater vacklar, undergrävs hela principen om ömsesidigt erkännande och därmed det rättsliga samarbetet mellan myndigheterna (LaUU 23/2018 rd). Av redogörelsen framgår i sin tur att unionens interna sammanhållning under den senaste tiden har prövats av att rättsstatsprincipen vittrat sönder i vissa medlemsländer (s. 4). I kommissionens nyligen framlagda rättsstatsrapport betonas också att även om många medlemsstater har höga rättsstatsnormer, och det erkänns på andra håll i världen att de representerar bästa praxis när det gäller att tillämpa de grundläggande principerna för rättsstaten, är situationen också förenad med stora utmaningar. Oron gäller bland annat rättsväsendets oberoende, korruptionsbekämpningens effektivitet samt mediernas mångfald och frihet (Rapporten om rättsstatsprincipen 2020, COM (2020) 580 slutlig). Enligt den utredning som utskottet fått har dessa utmaningar i praktiken återspeglats också i det straffrättsliga samarbetet inom unionen. Det verkar därför som om principen om ömsesidigt

Utlåtande LaUU 6/2021 rd

erkännande och ett smidigt samarbete i rättsliga frågor inte kan betraktas som självklara i unionen, utan deras funktion och utvecklingsbehov måste ständigt följas upp och utvärderas. Därför skulle det ha varit motiverat att behandla omständigheterna och situationen ovan närmare i EU-redogörelsen samt att ta upp genom vilka konkreta åtgärder Finland strävar efter att förbättra situationen.

Laguskottet fäster uppmärksamhet vid en eventuell framtida utveckling av principen om ömsesidigt erkännande också ur ett annat perspektiv. Utskottet har vid behandlingen av statsrådets skrivelse om förslaget till förordning om elektroniskt bevismaterial (U 33/2018 rd) konstaterat att den regleringslösning som tillämpas i förslaget överför uppgifter i anslutning till bedömningen av begäranden till privata tjänsteleverantörer och placerar dem närmast i rollen som myndighet som sköter rättsliga ärenden. Laguskottet har ansett detta vara problematiskt bland annat av rättssäkerhetsskäl (LaUU 16/2018 rd, se även LaUU 29/2018 rd, LaUU 2/2021 rd). Laguskottet har också i fråga om förordningsförslaget nyligen konstaterat (LaUU 2/2021 rd) att ett arrangemang där ett föreläggande om framläggande eller förvaring av bevis sänds direkt till tjänsteleverantören enligt utskottets uppfattning innebär en betydande ändring av karaktären hos principen om ömsesidigt erkännande (se närmare LaUU 2/2021 rd). Utskottet ansåg att ett sådant arrangemang skulle kunna förändra karaktären av det straffrättsliga samarbete som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande på ett oförutsägbart sätt. Laguskottet ansåg inte att det i fråga om artikel 82.1 i EUF-fördraget är problemfritt att tolka artikeln på ett sätt som avviker från dess ursprungliga och tolkningsmässigt etablerade innebörd (LaUU 2/2021 rd).

Materiell straffrätt

Det straffrättsliga samarbete som bedrivs inom EU grundar sig enligt artiklarna 67.3 och 82.1 i EUF-fördraget på principen om ömsesidigt erkännande. Den tillnärmning av materiell straffrätt som avses i artikel 83 i EUF-fördraget har ansetts vara en sekundär form av genomförande av straffrättsligt samarbete.

Laguskottets tidigare utlåtandepaxis (t.ex. LaUU 6/2009 rd, LaUU 16/2013 rd och LaUU 5/2016 rd) innehåller grundläggande riktlinjer också för tillnärmning av materiell straffrätt i EU. I utskottets utlåtanden (se LaUU 16/2013 rd, s. 3 och LaUU 5/2016 rd, s. 3) har det framförts att en harmonisering av brottsrekvisit och påföljder kan komma i fråga särskilt när det handlar om allvarliga gränsöverskridande brott. Vidare har det ansetts att en harmonisering av den straffrättsliga lagstiftningen är befogad i synnerhet då den konkret bidrar till att öka risken för att åka fast och till att brott blir uppklarade. Likaså har det konstaterats att 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. Dessutom har utskottet betonat betydelsen av en kriminalpolitik som grundar sig på forskningsdata i EU:s straffrättsliga åtgärder (LaUU 6/2009 rd, s. 2, LaUU 16/2013 rd, s. 4 och LaUU 5/2016 rd, s. 3).

Tillnärmningen av materiell straffrätt har inte behandlats i redogörelsen. För att det borde ha gjorts talar dock att kommissionen i slutet av innevarande år tar initiativ till att komplettera förteckningen över allvarliga gränsöverskridande brott enligt artikel 83.1 i EUF-fördraget, således så kallade eurobrott, så att den omfattar alla former av hatbrott och hatretorik. Initiativet är princi-

Utlåtande LaUU 6/2021 rd

piellt betydande, eftersom det är första gången som det föreslås att unionens straffrättsliga behörighet utvidgas genom att den förteckning över eurobrott som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget kompletteras. Eftersom kommissionens förslag om komplettering av förteckningen över eurobrott behandlas i de två ovan nämnda separata E-skrivelserna från statsrådet (E 12/2021 rd och E 18/2021 rd), tar lagutskottet närmare ställning till frågan i sitt gemensamma utlåtande om dessa skrivelser.

Korruptionsbekämpning

Enligt redogörelsen ska åtgärderna för att bekämpa korruption, kringgående av skatt och grå ekonomi fortsätta målmedvetet (s. 6). Lagutskottet anser att EU:s åtgärder för att bekämpa korruption är viktiga, eftersom korruption riktar sig mot och försvagar rättsstaten och därmed också förtroendet mellan medlemsstaterna för varandras system.

I detta sammanhang vill utskottet fästa uppmärksamheten på det nya europeiska återhämtningsinstrumentet, som enligt erhållen utredning sedan det antogs har gett upphov till farhågor hos allmänheten om att medlen från återhämtningsinstrumentet kanske inte kan förvaltas på ett ändamålsenligt sätt och på ett effektivt sätt kanaliseras till nyttiga områden. Företrädare för icke-statliga organisationer har uttryckt oro över hur de stora summor som anslås till återhämtningsinstrumentet, i kombination med behovet av att snabbt använda dem, ökar risken för bedrägerier och korruption, vilket också påverkar genomförandet av de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen. Enligt den inkomna utredningen har bland annat Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) efterlysts starkare befogenheter och resurser för att följa upp användningen av medel. Utan att ta ställning till en utvidgning av EPPO:s behörighet anser utskottet i ljuset av det som anförts ovan att det är viktigt att de potentiella riskerna för bedrägerier och korruption i samband med återhämtningsinstrumentet uppmärksammas och bekämpas så effektivt som möjligt. Det är särskilt nödvändigt att se till att EPPO har tillräckliga resurser.

Insolvenslagstiftning

Som en anteckning i redogörelsen om kapitalmarknadsunionen konstateras (s. 15) att diskussionen fortsätter på EU-nivå, särskilt när det gäller behovet av ytterligare harmonisering av insolvenslagstiftningen, beskattningen och bolagsrätten.. Finland är berett att undersöka hur åtgärder på EU-nivå kan främja förverkligandet av en djupare kapitalmarknadsunion, sägs det i redogörelsen. I fråga om eventuell ytterligare harmonisering bör man dock fästa särskild uppmärksamhet vid iakttagandet av principerna för bättre lagstiftning samt vid proportionaliteten i varje förslag.

Lagutskottet konstaterar att det tidigare har förhållit sig kritiskt till harmonisering av insolvenslagstiftningen (se LaUU 5/2016 rd, s. 4 samt LaUU 12/2016 rd, LaUU 5/2018 rd och LaUU 19/2018 rd). Den kritiska ståndpunkten har baserat sig på uppfattningen att den nationella insolvenslagstiftningen bildar en enhetlig helhet som är starkt knuten till bland annat övrig nationell lagstiftning. Harmoniseringen av vissa faktorer kan leda till situationer där en harmoniserad del inte längre fungerar i den övergripande nationella lagstiftningen. Dessutom har utskottet betonat att bakgrunden till de nationella insolvensbestämmelserna är nationella särdrag som gäller bland annat företagsverksamhet och företagskultur samt balanseringen av borgenärernas och gäldenä-

Utlåtande LaUU 6/2021 rd

rernas ställning och rättigheter. Utskottet anser att de ovannämnda omständigheterna fortfarande är motiverade och aktuella.

Finlands inflytande i EU

Lagutskottet har i fråga om Finlands EU-inflytande av hävd understrukit ett nära samarbete mellan riksdagen och statsrådet, eftersom det är en styrka i Finlands EU-politik. Utskottet har också ansett att målet för Finlands EU-politik bör vara att spela en mer aktiv och föregripande roll i EU (se LaUU 6/2009 rd). För att Finlands påverkansinsatser ska vara effektiva och sättas in vid rätt tidpunkt är det också viktigt med projektprioritering och adekvata resurser. Dessa omständigheter är fortfarande betydelsefulla och aktuella, och därför betonar lagutskottet vikten av att beakta dem.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsrad Marja Tuokila.

Utlåtande LaUU 6/2021 rd Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

I lagutskottets utlåtande framförs i fråga om de rättsfrågor som behandlas i redogörelsen många viktiga iakttagelser som jag i huvudsak kan instämma i. Redogörelsen innehåller dock, med beaktande av lagutskottets uppgiftsområde, flera brister som borde ha lyfts fram ännu mer detaljerat i utlåtandet. Redogörelsens innehållsmässiga omfattning i fråga om rättsliga frågor förblir rätt knapp, vilket också återspeglas i utskottets utlåtande.

Som det konstateras i lagutskottets utlåtande är redogörelsen till sitt innehåll mycket allmänt hållen och det förblir oklart bland annat med vilka konkreta åtgärder statsrådet strävar efter att främja olika mål. På motsvarande sätt konstateras det att de rättsfrågor som hör till lagutskottets ansvarsområde behandlas i mycket liten utsträckning i redogörelsen. Jag anser att detta är mycket föregripligt och beklagligt. Finland är fortfarande en självständig stat i Europeiska unionen. Denna roll och att lagstiftningen ska ha en så självständig nationell ställning som möjligt bör betonas och endast de gemensamma mål som är nödvändiga och som klart gagnar medlemsländerna ska harmoniseras. EU:s reglering har under de senaste tio åren på många nivåer haft en betydande inverkan på vår lagstiftning och antalet bestämmelser som har sin grund i EU har ökat mycket. I redogörelsen skulle det ha varit motiverat att mer heltäckande behandla bland annat vilka konsekvenser regleringen i allmänhet har haft och vilka konkreta mål Finland har med tanke på framtiden.

Regeringen betonar i redogörelsen att den i sig viktiga principen om rättsstaten förverkligas, dock utan att i sin kritik över att den vittrar sönder närmare definiera vad man vill lyfta fram och vad man bör ingripa mot i fråga om unionens medlemsländer. Till exempel vid fastställandet av den nya rättsstatsmekanismen i budgetramen fanns det i den nationella debatten mycket olika tolkningar av vilka omständigheter mekanismen kan åtgärda i medlemsländerna, och hur åtgärdandet kan ske.

När det gäller EU-regleringen bör särskild uppmärksamhet fästas vid att regleringen är nödvändig och att det är motiverat att föreskriva om saken på EU-nivå. När Finlands riksdag behandlar propositioner bör den noggrannare än tidigare övervaka att subsidiaritetsprincipen iakttas och att proportionalitetsprincipen följs. I fråga om detta konstateras det i redogörelsen att "det är viktigt att EU-regleringen är ändamålsenlig, högklassig och tydlig. Iakttagandet av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är viktigt med tanke på EU-lagstiftningens legitimitet och funktion. Om målen kan nå lika bra eller bättre på nationell nivå, behövs ingen EU-lagstiftning". Jag instämmer helt i detta allmänna synsätt och mål, men i detta avseende borde man ändå ha gjort en grundligare bedömning av hur dessa principer har förverkligats under de senaste åren och hur de kommer att följas upp och främjas i framtiden. På motsvarande sätt borde man i redogörelsen ha granskat de delområden av lagstiftningen där det är motiverat med reglering på EU-nivå och där EU har en central uppgift. EU:s roll framhävs bland annat i det straffrättsliga samarbetet i anslutning till bland annat gränsöverskridande och organiserad brottslighet, det vill säga så kallade eubrott. För att garantera säkerheten måste samarbetet utökas bland annat i bekämpningen av cyber- och hybridpåverkan, terrorism och brottslighet samt i hanteringen av migrationen. För att främja en effektivare bekämpning av dessa brott hade det också varit skäl att granska Finlands

Utlåtande LaUU 6/2021 rd Avvikande mening 1

regleringsmål. Å andra sidan borde man ha dragit upp riktlinjer för till vilka frågor det rättsliga samarbetet borde begränsas ur finländsk synvinkel. Det är till exempel inte motiverat att tillnärma medlemsstaternas materiella straffrätt när det gäller brott som man effektivare kan ingripa mot på nationell nivå. Kommissionens plan att ändra fördraget genom att komplettera artikel 83.1 i EUF-fördraget med hatbrott som inte kan jämföras med de brott som för närvarande räknas upp i punkten är således inte motiverad och Finland bör inte stödja den i framtiden.

Behandlingen av EU-ärenden i riksdagen bör vara omsorgsfull och det bör reserveras tillräckligt med tid för den. Också i redogörelsen konstateras att "Finland anser det vara viktigt att EU satsar på att involvera medborgarna och öka öppenheten i unionens verksamhet och att öppenheten i EU:s beslutsfattande och lagstiftningsarbete samt en öppen, aktiv och tydlig kommunikation stärker demokratin och medborgarnas, företagens och intressentgruppernas deltagande, ökar förtroendet och ansvarsskyldigheten samt främjar god förvaltning." Även dessa allmänna mål är mycket välkomna, men för att kunna bedöma situationen borde man också i fråga om dem ha utrett hur dessa mål hittills har uppnåtts och vilka konkreta åtgärder som skulle kunna vidtas för att främja dem. Till exempel betonade statsrådet i samband med beredningen av EU:s budgetram och återhämtningsinstrumentet att det fanns skäl att föra en tillräcklig offentlig debatt i frågan både i hemlandet, i Europa och i riksdagen. Detta skedde dock inte, utan man kom överens om paketet mellan EU-ländernas regeringschefer och dessutom stämplades dokumenten inledningsvis i stor utsträckning som hemliga, vilket juridiskt sett var problematiskt och tvivelaktigt. Enbart allmänna strävanden och mål är inte nog för att rätta till fel och utveckla arbetssätten i framtiden.

I redogörelsen borde man också ha tagit upp hur EU har lyckats främja sina centrala mål exempelvis genom lagstiftningsåtgärder och vilka åtgärder som har varit problematiska ur ett nationellt perspektiv eller med tanke på EU:s egna grundläggande principer. På motsvarande sätt borde man ha bedömt hur Finland har strävat efter att främja och i framtiden kommer att sträva efter att främja sina egna mål. Om exempelvis återhämtningsfonden genomförs kommer den att leda till betydande principiella förändringar i unionens verksamhet. Återhämtningsfonden har många problempunkter som anknyter till EU-fördragen och grundlagsutskottets ställningstaganden. I det nya finansieringsarrangemanget ska unionen i stället för medlemsländerna ta lån, och för dem svarar i sista hand medlemsstaterna solidariskt. En central princip i EU:s grundfördrag är dock att varje medlemsstat svarar för sin egen ekonomi och för sina skulder. I artikel 125 i EUF-fördraget förbjuds medlemsstaterna och unionen att överta medlemsstaternas skulder och andra ansvarstaganden. Den mest problematiska punkten utgörs av artikel 310 i EUF-fördraget, enligt vilken unionens budget måste vara i balans och därför inte får finansiera sin verksamhet genom lån. För EU:s framtid är det viktigt, till och med avgörande, att se till att det ageras i enlighet med överenskomna syften, principer och bemyndiganden.

En betydande svaghet i regeringens EU-redogörelse är att den inte beaktar den nationella EU-debatten i andra länder. Bland annat med tanke på lagstiftningen bör man bedöma i vilken riktning man i framtiden kommer att koncentrera sig på exempelvis rättsfrågor och vilken slags diskussion som förs i olika medlemsstater. Som liten medlemsstat måste Finland kunna ha framförhållning och utöva inflytande i rätt tid för att nå sina mål. Värt att notera är också att unionens godtagbarhet i medborgarnas ögon tas upp i redogörelsen endast i ett fåtal punkter. I själva verket är unionens godtagbarhet en helt avgörande fråga för unionens verksamhet och framtid. Frågan om

Utlåtande LaUU 6/2021 rd
Avvikande mening 1

godtagbarhet bör därför genomsyra regeringens EU-politik som en röd tråd. Denna godtagbarhet påverkas också i hög grad av EU:s inverkan på vår lagstiftning.

Avvikande mening

Jag föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.04.2021

Antero Laukkanen kd

Utlåtande LaUU 6/2021 rd Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

Allmänt om EU-redogörelsen

Statsrådets redogörelse om EU-politiken är mycket teknisk och ger avsiktligt statsrådet ett så brett eget spelrum som möjligt i ledningen av EU-politiken. Det är också problematiskt att redogörelsen inte skapar en tydlig grund för behandlingen av EU-politikens alternativ. På det allmänna planet omfattar redogörelsen nästan allt och gör det mycket svårt att se i vilka frågor den nuvarande regeringen faktiskt skulle ha strävat efter att få sin röst hörd i EU. Av redogörelsen framgår inte vilka konkreta prioriteringar regeringen har eller vilka frågor Finland driver i EU.

På basis av redogörelsen uppstår det en uppfattning om att Finland inte alls har någon självständig EU-politik, utan endast reagerar på andras initiativ och anpassar sig till dem. Det bör också noteras att beredningen av statsrådets redogörelse har försiggått i en tämligen sluten krets. Det är fråga om ett medvetet val att begränsa beredningen till en liten och etablerad krets av samhällsplanerare, vilket inte kan anses vara ändamålsenligt.

Om rättsstatsprincipen och andra EU-värden

I statsrådets redogörelse betonas vikten av rättsstatsprincipen som grund för unionens verksamhet. Viktiga element i rättsstatsprincipen är rättsväsendets oberoende, demokrati och grundläggande fri- och rättigheter samt mediefrihet. Det är viktigt för finländarna att säkerställa att dessa förverkligas. Begreppet ”rättsstat” är dock alltför oklart och lämnar rum för tolkning, och därför finns det tolkningsskillnader mellan medlemsstaterna när det gäller definitionen av rättsstatsprincipen och dess juridiska innebörd.

Det är riskfyllt att koppla medlemsstaternas åtgärder till begrepp som lämnar rum för tolkning. Frågan är på ett väsentligt sätt förknippad med frågan om förutsägbarheten och tillförlitligheten i EU:s verksamhet. Under de senaste åren har tolkningen av unionens grundfördrag dragit ut på tiden, ofta till och med i strid med deras ordalydelse och tydliga syfte. Till exempel inrättandet av det så kallade återhämtningsinstrumentet innebär en sådan betydande ändring av unionens verksamhet där det i unionslagstiftningen tas in nya tolkningar som tänjer på grundfördragen eller som öppnar helt nya dimensioner. Detta visar att EU:s etablerade principer av politiska skäl helt överraskande kan ändras eller frångås. Även förståelsen för rättsstatsprincipens innehåll kan i framtiden förändras på ett oförutsägbart sätt i EU.

Att svetsa fast EU-medlemsstaterna vid flertydiga begrepp kan med beaktande av det som sagts ovan i framtiden visa sig vara en öppen fullmakt för EU som har skadliga konsekvenser för medlemsstaternas suveränitet. I statsrådets redogörelse hänvisas det också till vissa medlemsstaters förmodade rättsstatsproblem. Det bör noteras att regeringen under sitt EU-ordförandeskap starkt har kopplat påståendena om rättsstatsproblemen till länder som har en syn som avviker från Finlands regerings linje i synnerhet i invandringsfrågor. Detta ger upphov till oro för en politisering av rättsstatsprincipen.

Utlåtande LaUU 6/2021 rd Avvikande mening 2

När det gäller rättsstatsprincipen bör det också noteras att Finland enligt statsrådets redogörelse skulle ha godkänt återhämtningsinstrumentet. Återhämtningsmekanismen är en del av rådets beslut om systemet för unionens egna medel, som ska godkännas i riksdagen i enlighet med 94 § i grundlagen. Behandlingen av ärendet pågår fortfarande i riksdagen, och Finland har således, i motsats till vad som anges i statsrådets redogörelse, inte gett sitt samtycke till återhämtningsinstrumentet. I en rättsstat kan regeringen inte på detta sätt åsidosätta riksdagens behörighet i ärendet. Även om statsrådet i flera sammanhang betonar vikten av att rättsstatsprincipen iakttas, verkar det inte vara särskilt viktigt för statsrådet att värna om principen när den står i vägen för genomförandet av projekt som regeringen själv anser vara viktiga.

I redogörelsen har man utöver rättsstatsprincipen också förbundit sig till andra EU-värderingar och till att försvara den gemensamma värdegrunden. I artikel 2 i EU-fördraget sägs att "Unionen ska bygga på de gemensamma värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män." Det är inte helt klart i rättsligt hänseende vilken betydelse de unionsvärden som avses i artikel 2 i EU-fördraget ska tillmätas. Motsägelserna gäller bland annat hur man kan hålla fast vid unionens värderingar, om man samtidigt kräver att européerna accepterar och tolererar sådana, till exempel religiösa, åsikter som strider mot dessa värderingar. Det hade därför varit motiverat att i redogörelsen mer detaljerat definiera vad som i praktiken avses med att förbinda sig till gemensamma värderingar som grund för det samarbete och den lagstiftning som genomförs inom EU samt för den nationella EU-politiken inom olika politikområden.

Finlands självbestämmanderätt i vågskålen

I detta sammanhang bör man också fästa uppmärksamhet vid den övergripande utvecklingen av EU-lagstiftningen, som redan bör anses ha lett till en alltför långtgående koncentration av makt hos den odemokratiskt valda kommissionen. Detta syns i behandlingen av EU-ärenden i de nationella parlamenten, eftersom EU-ärenden ofta inte behandlas grundligt i de nationella parlamenten och medlemsstaterna i princip per automatik följer kommissionens ståndpunkter. Straffrätten är ett rättsområde som har ett särskilt nära samband med den nationella suveräniteten. Med tanke på Finlands självbestämmanderätt är det skäl att vara oroad över att rättsfrågorna från år till år fått en allt viktigare ställning i EU.

Finland bör betona subsidiaritetsprincipen, det vill säga den egna nationella lagstiftningen som det primära medlet för avgöranden och tillåta ny reglering endast i frågor där det uttryckligen krävs internationellt samarbete för att lösa dem. Europeiska unionens viktigaste uppgift bör vara att förena medlemsstaternas ekonomiska intressen och därigenom upprätthålla freden och samarbetet mellan nationerna, och EU bör därför i första hand betraktas som en frihandelsunion. Till exempel det nya återhämtningsinstrumentet förändrar dock på ett avgörande sätt den ekonomiska och monetära unionen och påskyndar integrationen. Det bör noteras att återhämtningsmekanismen i den offentliga debatten på EU-nivå ses som början på en permanent fiskal union, inte som en engångsåtgärd och exceptionell krisåtgärd som den finska regeringen anser den vara. I stats-

Utlåtande LaUU 6/2021 rd
Avvikande mening 2

rådets redogörelse borde man tydligt ha intagit en negativ ståndpunkt till denna federala utveckling.

Vi anser att lagutskottets utlåtande borde ha innehållit ovan nämnda omständigheter.

Avvikande mening

Vi föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.4.2021

Mari Rantanen saf
Sebastian Tynkkynen saf
Leena Meri saf