

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/1998 rd

Regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem

Till Utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 februari 1998 proposition 245/1997 rd om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- EU-sekretariatets chef Eikka Kosonen, linjedirektör Ora Meres-Wuori, linjedirektör Antti Sierla, enhetschefen Hannu Kyröläinen och lagstiftningssekreterare Laura Yli-Vakkuri, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo och lagstiftningsrådet Sten Palmgren, justitieministeriet

- lagstiftningsrådet Antti Pelttari, inrikesministeriet
- professor Esko Antola
- professor Mikael Hidén
- professor Kari Joutsamo
- professor Antero Jyränki
- utskottsrådet Niilo Jääskinen
- förvaltningsrådet Heikki Karapuu
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- kansler Kauko Sipponen
- politices doktor Teija Tiilikainen
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- professor Kaarlo Tuori.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från biträdande professor Martin Scheinin. Utlåtandet har lagts till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. I Amsterdam-

fördraget ingår sex innehållsligt olika block: att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, att föra unionen och medborgarna närmare varandra och att stärka unionens yttre förbindelser samt vidare institutionella ändringar, ett när-

mare samarbete och en förenkling av fördragen om upprättandet av gemenskaperna.

Innan Amsterdamfördraget kan träda i kraft måste samtliga medlemsstater ratificera det i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den månad då samtliga medlemsstater har deponerat sina ratifikationsinstrument.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget. Lagen avses träda i kraft samtidigt som Amsterdamfördraget vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Motiveringen till lagstiftningsordningen är exceptionellt detaljerad och mycket väl underbyggd. Avsnittet är uppdelat på flera olika grupper: rättsliga och inrikes frågor, nya bestämmelser i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, protokollet om införlivande av Schengenregelverket som en del av Europeiska unionens regelverk och det utvidgade området för tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet. Enligt propositionen bör lagförslaget av flera olika orsaker behandlas i den ordning som 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver, det vill säga i så kallad inskränkt grundlagsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget är den tredje revideringen av gemenskapernas grundfördrag på tio år. Regeringskonferensen, som utmynnade i Amsterdamfördraget, bestod av tre innehållsliga block. Det viktigaste av dem var de frågor som medlemsstaterna enligt artikel N i Maastrichtfördraget var förpliktade att göra en översyn av. Det andra blocket innehöll kompletterande frågor, det vill säga frågor som efter Maastrichtfördraget flyttades över på regeringsnivå. Det tredje blocket på agendan bestod av andra frågor som medlemsstaterna och Europeiska unionens institutioner ville ta upp vid förhandlingarna.

I de frågor där en översyn var föreskriven gjorde medlemsstaterna konkreta framsteg bara när det gällde en utvidgning av medbeslutandeförfarandet. Enhålliga beslut är dock fortfarande den viktigaste formen av beslutsfattande inom Europeiska unionen. En annan fråga inom denna grupp var att det bland annat krävdes beslut om pelarsystemets funktion. Däremot gjordes inga ändringar på det principiella planet, även om vissa sakkomplex flyttades över från den tredje pelaren till gemenskapspelaren beträffande fri rörlighet för medborgarna och anknytande frågor. Utifrån ett gemensamt initiativ från Finland

och Sverige lyftes områdena inom den så kallade Petersbergsdeklarationen inom den gemensamma försvarspolitikens över på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

De kompletterande frågorna på regeringskonferensen gällde i hög grad den institutionella uppbyggnaden och röstningsförfarandena men också särskilda problem i anknytande till beslutsfattandet. Dessa frågor aktualiserades i samband med utvidgningen 1995. Amsterdamfördraget ändrade inte den rådande situationen i någon högre grad.

De extra frågorna gällde många olika saker. Största uppmärksamhet ägnades medborgarnas villkor, rättigheter och fria rörlighet, den demokratiska legitimiteten, öppenheten, effektivare beslutsfattande och en utbyggnad av utrikes- och säkerhetspolitiken. Amsterdamfördraget gav bara delvis svar på dessa frågor.

Den generella bedömningen är att Amsterdamfördraget uppfyller målen för regeringskonferensen bara i begränsad omfattning. Amsterdamfördraget kommer inte att ha lika stor betydelse för den europeiska integrationen som Maastrichtfördraget. Regeringskonferensen har visat sig vara en tungrodd mekanism för översyn av grundfördragen.

Målet för regeringskonferensen var till exempel att förtydliga unionens rättsakter och deras

inbördes förhållanden. På den punkten avancerade processen knappast ens i riktning mot målet, eftersom rättsaktsstrukturen har blivit ännu mer komplicerad och unionen har för avsikt att införa en ny typ av normbeslut, rambeslut. Helheten blir inte heller tydligare av planerna att införa intensifierat samarbete mellan vissa medlemsstater. Förfarandet avser att öka flexibiliteten och kan dessutom leda till att någon medlemsstat får se sin relativa ställning försvagad, om den inte går med i ett mera långtgående samarbete på något område. Europeiskt medborgarskap och större betydelse för de medborgerliga rättigheterna är frågor som främjas i de olika punkterna i Amsterdamfördraget. Det kan hänvisas till vissa ändringar inom den tredje pelaren och till att Schengenregelverket kan införlivas inom unionens ramar. Dessutom ligger åtminstone en strävan att stärka rättsstatsprincipen bakom sanktionsförfarandet mot medlemsstaterna.

Riksdagens samtycke

Av de orsaker som nämns i propositionen krävs riksdagens samtycke till Amsterdamfördraget och till förklaringen angående EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden.

Behandlingsordningen

Utgångspunkt

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen stiftades av flera olika orsaker i så kallad inskränkt grundlagsordning i enlighet med 69 § 1 mom. riksdagsordningen sedan grundlagsutskottet hade avgett utlåtande om frågan (GrUU 14/1994 rd). Som det sägs i motiveringen till lagstiftningsordningen är en lag som stiftas i grundlagsordning konstitutionellt sett en undantagslag och kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om den nya lagen inte utvidgar det undantag som gjorts i grundlagen genom den lag som skall ändras. Tillägg och ändringar som är av mindre betydelse för helheten, men som i sig innebär en smärre utvidgning av undantaget från grundlagen, kan införas i vanlig lagstiftningsordning, om inte karaktären och betydelsen i sak hos det övergripande arrangemang som infördes som ett un-

dantag från grundlagen inte härigenom förändras. Dessa principer gäller också internationella överenskommelser som är bindande för Finland (GrUU 21/1995 rd).

Amsterdamfördraget innebär en utvidgning av vissa av de undantag från grundlagen som infördes genom lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till EU. Utgångspunkten är således att den föreslagna lagen om godkännande av Amsterdamfördraget bör behandlas i inskränkt grundlagsordning.

Rättsliga och inrikes frågor

Genom Amsterdamfördraget flyttas en del av frågorna under avdelning VI i unionsfördraget över på EG. EG-fördraget får en ny avdelning IIIa om *visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer*. Avdelningen har bestämmelser om asyl, invandring, visering, undanröjande av de inre gränskontrollerna och yttre gränskontroller. I regleringen av dessa områden kan gemenskapen tillämpa sina instrument och metoder för att utfärda rättsakter och normer. Därtill berörs regleringen av vissa särdrag i gemenskapsrätten, till exempel principen om direkt effekt. EG-domstolens behörighet utsträcks till dessa områden.

Efter en övergångsperiod på fem år införlivas områdena i kommissionens exkursiva initiativrätt. Under denna övergångsperiod skall rådet enhälligt besluta att alla eller delar av de områden som omfattas av denna avdelning regleras av medbeslutandeförfarandet i artikel 189b (till exempel beslut med kvalificerad majoritet i rådet). Rådet kan också anpassa bestämmelserna om domstolens behörighet i artikel 73p.

Utskottet omfattar i sin konstitutionella bedömning uppfattningen i motiveringen till lagstiftningsordningen att ändringarna innebär en väsentlig utvidgning av EG:s behörighet jämfört med situationen när Finland gick med i Europeiska unionen och med den behörighet som infördes genom lagen om godkännande av vissa bestämmelser i anslutningsfördraget. Utvidgningen innebär således ett ytterligare undantag i den lagstiftande och verkställande makt och jurisdiktion som enligt regeringsformen tillkommer

statsorganen i Finland. Bestämmelserna i Amsterdamfördraget bör därför utgöra undantag från 1 och 2 § regeringsformen i detta hänseende. Dessutom innefattar rådets behörighet att anpassa bestämmelserna om domstolens behörighet drag som strider mot 33 § regeringsformen.

Enligt artikel K 4 i unionsfördragets avdelning VI skall rådet bestämma de villkor och begränsningar enligt vilka *de behöriga myndigheterna får verka på en annan medlemsstats territorium* inom polissamarbete eller straffrättsligt samarbete. Rådets befogenheter begränsas av bestämmelserna i artiklarna K 2 och K 3 om vilka myndigheter som avses här och av villkoret i artikel K 4, som kräver att verksamheten skall ske i samverkan och samförstånd med den berörda statens myndigheter. Å andra sidan är artikel K 4 mycket generellt utformad, eftersom innehållet i myndigheternas behörighet vid till exempel operativt samarbete för att förebygga, avslöja och utreda brott inte beskrivs närmare.

I detta fall skall rådet besluta enhälligt och befogenheter gäller fall av utövande av offentlig makt. Rådet kan besluta i frågor som gäller alla områden i avdelning VI. Frågorna kan inte anses begränsa sig enbart till genomförande av fördragsbestämmelser eller ha liten betydelse i sak. Av propositionen framgår att regeringen anser att den nya ordningen i sin öppenhet och med sin övergripande effekt trots kravet på enhällighet utgör ett undantag från bestämmelserna i grundlagen om hur den lagstiftande makten skall utövas. Utskottet omfattar denna syn. Dessutom bör ordningen ses som en begränsning av suveräniteten, eftersom rådet kan besluta att bemyndiga myndigheter i en annan medlemsstat att självständigt utöva offentlig makt på finskt territorium. Förslaget är ett avsteg från 1 och 2 § i regeringsformen. Därtill kan förslaget ha betydelse med beaktande av 84 och 92 § regeringsformen.

Enligt artikel K 6 i unionsfördraget får rådet behörighet att fatta *rambeslut* om polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambeslut skall vara en-

hälliga. Sedda som harmoniseringsnormer påminner de om EG-direktiven. Fördraget anger dock att rambesluten inte skall ha någon direkt effekt.

Det uttryckliga syftet med rambesluten är en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, och de kan gälla samtliga områden inom avdelning VI i unionsfördraget. Också denna punkt har så stor betydelse i sak att den sammantagna effekten av rambesluten trots kravet på enhällighet måste anses begränsa den lagstiftande makt som enligt vår grundlag tillkommer riksdagen och republikens president. Utskottet håller med regeringen om att bestämmelsen avviker från 1 och 2 § regeringsformen.

Artikel K 7 i unionsfördraget gäller först och främst *behörighet för gemenskapernas domstol att meddela förhandsavgöranden*. Finland har för avsikt att komma med en förklaring, där Finland meddelar att vårt land godkänner domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden, om alla nationella domstolar får rätt att begära förhandsavgörande av EG-domstolen om giltighet och tolkning av bestämmelserna i avdelning VI i unionsfördraget (till exempel rambeslut och konventioner). Dessutom är *domstolen* enligt artikel K 7 *behörig att avgöra tvister mellan medlemsstaterna om tolkning eller tillämpning av rättsakter som har antagits enligt artikel K 6.2*. En förutsättning för behörigheten är att rådet inte kan avgöra tvisten inom sex månader efter det att den hänsköts till rådet av en av dess medlemmar. Dessutom är domstolen behörig att döma i tvister mellan medlemsstaterna och kommissionen om tolkning eller tillämpning av konventioner som har upprättats enligt artikel K 6.2 d.

När det gäller frågor i avdelning VI anser utskottet det också viktigt att medlemsstaterna säkerställer stor samstämmighet i tolkningen av rättsakter. Därvid är domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden ett viktigt instrument. Vidare är det angeläget att unionen upprättar internationella mekanismer inom områdena för internationell samverkan mellan de samverkande staterna och mekanismer för att avgöra eventuella tvister mellan staterna och behöriga internationella organ. Att oavhängiga interna-

tionella organ med domstolsfunktion åläggs behörighet att lösa tvister bör i princip ses som ett naturligt element i internationell samverkan.

Utskottet har tidigare på konstitutionella grunder ansett att de nationella domstolarnas fria prövningsrätt att välja tillvägagångssätt när de begär förhandsavgörande av EG-domstolen överensstämmer med principen om domstolarnas oavhängighet enligt grundlagen (GrUU 28/1997 rd). I samma sammanhang kom utskottet fram till slutsatsen att det inte strider mot domstolarnas oberoende ställning eller mot grundlagen att tvister angående tolkningen och tillämpningen av konventioner hänskjuts till EG-domstolen. Analogt med detta, och med avvikelse från motiveringen till propositionen, anser utskottet att det inte påverkar behandlingsordningen för lagförslaget att EG-domstolen genom Amsterdamfördraget är behörig att meddela förhandsavgöranden och att lösa tvister både mellan medlemsstaterna å ena sidan och mellan medlemsstaterna och kommissionen å andra sidan.

Nya bestämmelser i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

Enligt artikel 6a som läggs till EG-fördraget kan rådet inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen genom enhälligt beslut vidta lämpliga åtgärder för att *bekämpa diskriminering* på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I det gällande EG-fördraget ingår ett generellt förbud mot diskriminering på grund av medborgarskap och vissa andra särskilda diskrimineringsförbud.

Genom den nya artikeln 6a får rådet befogenhet att genom enhällighet bekämpa diskriminering med hjälp av normåtgärder. Åtgärderna kan också gälla frågor (till exempel religion och övertygelse) som egentligen inte hör till gemenskapens behörighet. Rådets åtgärder kan spela en central roll för den enskildes rättigheter och skyldigheter. Å andra sidan har diskrimineringsförbudet samma innehåll och syfte som 5 § 2 mom. regeringsformen. Bedömt ur denna synvinkel torde diskrimineringsförbudet inte i sak leda till några nya innehållsliga förpliktelser för Finland i dess egenskap av medlemsstat. Den nya artikeln 6a innebär

trots allt att gemenskapens lagstiftningsmakt utvidgas och att utvidgningen gäller det område som uttryckligen omfattas av den nationella grundrättsbestämmelsen. I överensstämmelse med vad som framhålls i propositionens motivering anser utskottet att detta står i strid med den lagstiftningsmakt som enligt grundlagen tillkommer riksdagen och republikens president och att artikel 6a innebär ett undantag från bestämmelserna i 1 och 2 § regeringsformen.

Enligt den nya punkt 5 i artikel 113 om *gemensam handelspolitik* får rådet genom enhälligt beslut utvidga tillämpningen av punkterna 1—4 till att avse internationella förhandlingar och avtal om tjänster och immateriella rättigheter i den mån de inte omfattas av dessa punkter. Detta innebär att rådet bemyndigas att i framtiden ändra fördelningen av avtalsbefogenheten mellan gemenskapen och medlemsstaterna inom handelspolitiken. Sådana beslut kommer inte längre att ratificeras separat i medlemsstaterna. Av motiveringen till propositionen framgår, och utskottet instämmer i detta, att denna överföring av behörighet innebär en betydande utvidgning av gemenskapens behörighet att ingå avtal, jämfört med det system som sattes i kraft när Finland anslöt sig till Europeiska unionen. Därför måste det anses att bestämmelsen avviker från 2 och 33 § regeringsformen.

EG-fördraget kompletteras med artikel 236 om *sanktioner mot medlemsstaterna*. Ett sanktionsförfarande kan inledas först efter ett beslut på grundval av artikel F 1 i unionsfördraget. Rådet, som skall sammanträda på statschefs- eller regeringschefs nivå, får enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Rådet kan fatta enhälligt beslut om att tillfälligt upphäva rösträtten för företrädaren för en medlemsstats regering med avseende på frågor som ingår i unionsfördraget. Beslutet innebär att rösträtten också upphävs med avseende på EG-fördraget. Rådet får dessutom med kvalificerad majoritet besluta att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har enligt de övriga gemenskapsfördragen. Därvid

skall rådet dock beakta de möjliga följder som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

Ett sanktionsbeslut leder sannolikt först och främst till åtgärder som inte är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Det är dock möjligt att ett sanktionsbeslut kan ha konsekvenser för utövandet av den lagstiftande makten och företagets rättigheter och skyldigheter. Avsikten med sanktionsbeslut är att ange medlemsstaternas skyldighet att följa principerna ovan. Genom bestämmelserna får de övriga medlemsstaterna möjlighet att reagera när det uppstår exceptionella politiska förhållanden i någon medlemsstat och medlemsstaten allvarligt och ihållande åsidosätter de fördragsfästa principerna.

Det är i och för sig mycket osannolikt att sanktioner inleds mot Finland. Om detta däremot skulle hända, kunde Finland befinna sig i en situation, där landet inte har rösträtt i rådet men unionens och gemenskapernas beslut trots detta är bindande för Finland. Också de andra förpliktelserna enligt unionsfördraget och grundfördragen skulle under alla omständigheter fortsätta att vara bindande för Finland. Artikeln är relativt generell formulerad i det hänseendet att det inte anges några villkor i detalj för sanktionsbeslut och det överläts åt rådet att utöva sin prövningsrätt. Fördragsbestämmelserna medger en sådan inskränkning av den lagstiftande makten och den utrikespolitiska beslutanderätten i Finland som inte beaktats i ikraftträdelseförfarandet för fördraget om Finlands anslutning till EU. Utskottet har den uppfattningen att möjligheten att inleda ett sanktionsförfarande mot Finland innebär en principiellt sett mycket stor ändring i de omständigheter som sattes i kraft när Finland gick med i Europeiska unionen. Sanktionsförfarandet kan ha den effekten att Finland inte längre kan utöva en del av sin suveränitet i EU och gemenskaperna tillsammans med de övriga medlemsstaterna (jfr GrUU 14/1994 rd). De nya sanktionsbestämmelserna utgör ett ytterligare undantag från 1 och 2 § regeringsformen jämfört med lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands EU-anslutning.

Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Amsterdamfördraget innebär en översyn av *beslutsprocesserna inom utrikes- och säkerhetspolitiken*. Enligt artikel J 3 skall rådet enhälligt rekommendera Europeiska rådet gemensamma strategier. Europeiska rådet skall anta strategierna enhälligt. Unionen skall genomföra gemensamma strategier på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. På grundval av artikel J 13 i unionsfördraget skall rådet genomföra gemensamma strategier genom att med kvalificerad majoritet besluta om gemensamma åtgärder, anta gemensamma ståndpunkter eller fatta andra beslut på grundval av en gemensam strategi. En medlemsstat kan dock i rådet förklara att det av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik avser att motsätta sig antagandet av ett beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet. I sådana fall kan rådet med kvalificerad majoritet begära att frågan skall hänskjutas till Europeiska rådet för avgörande. Rådet fattar sina beslut enhälligt.

Artiklarna J 3 och J 13 utvidgar tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet till att avse gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet för att genomföra gemensamma strategier som antagits av Europeiska rådet. I de gemensamma strategierna anges deras mål och varaktighet samt de medel som unionen och medlemsstaterna skall ställa till förfogande. Om de gemensamma strategierna har ett relativt exakt innehåll, begränsas rådsbesluten med kvalificerad majoritet till fall som främst påminner om verkställighetsbeslut. Om de gemensamma strategierna däremot har ett mycket allmänt formulerat materiellt innehåll, har rådet större spelrum i sina beslut med kvalificerad majoritet. Detta kan åtminstone i princip vara av betydelse med avseende på den utrikespolitiska behörigheten enligt regeringsformen. Varje medlemsstat har rätt att av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik motsätta sig antagandet av ett beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet. Om denna möjlighet av en eller annan orsak inte utnyttjas i en konkret situation, kan det hända att beslut som Finland motsätter sig ändå blir bindande för vårt land. Denna ändring av procedurerna inom den gemensamma

utrikes- och säkerhetspolitiken kan anses vara väsentlig i jämförelse med det gällande kravet på enhällighet men ändringen utvidgar inte omfattningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Utskottet understryker vikten av att Finland i Europeiska rådet konsekvent arbetar för att de gemensamma strategierna utformas och begränsas så exakt som möjligt och på så sätt inskränker rådets prövningsrätt och spelrum vid antagandet av ett beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet. Då får den verksamhet i rådet inom vilken kvalificerad majoritet tillämpas tydligt karaktären av verkställighet av Europarådets beslut. Som en juridisk kommentar understryker utskottet att vetorätten, som i vilket fall som helst ingår i beslut med kvalificerad majoritet, är av betydelse. Varje medlemsstat bör självständigt överväga om den vill utnyttja vetorätten eller inte och Finland bör i förekommande fall utnyttja sin vetorätt, anser utskottet. I ett övergripande perspektiv innebär detta beslutsförfarande enligt utskottets uppfattning inte en så stor inskränkning av Finlands beslutanderätt inom utrikes- och säkerhetspolitiken att den skulle kräva inskränkt grundlagsordning.

Enligt artikel J 14 i unionsfördraget får rådet genom enhälligt beslut bemyndiga ordförandelandet att inleda *förhandlingar med tredje part* om avtal för att genomföra avdelning V i unionsfördraget. Sådana avtal skall ingås av rådet genom enhälligt beslut. Avtalen kan också innefatta bestämmelser rörande polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Ett avtal är inte bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. Fördragsbestämmelsen garanterar således medlemsstaterna en särskild ratificeringsmöjlighet, om de förklarar detta. En avgörande aspekt med hänsyn till Finlands konstitution är att artikeln överlåter traktatkompetens till organ utanför vår konstitution och inom nya områden som inte ingår i anslutningsfördraget. Detta strider enligt utskottets uppfattning mot 33 § regeringsformen och medför att lagförslaget måste behandlas i inskränkt lagstiftningsordning.

Schengenregelverket

Genom Amsterdamfördraget fogas ett protokoll om Schengenregelverket till unionsfördraget och EG-fördraget. Enligt artikel 2 skall Schengenregelverket från och med den tidpunkt då Amsterdamfördraget träder i kraft omedelbart gälla för de medlemsstater som avses i protokollet, inbegripet Finland. Rådet skall enhälligt avgöra vad som är den rättsliga grunden för var och en av de bestämmelser eller vart och ett av de beslut som utgör Schengenregelverket. Detta innebär att rådet enhälligt kan besluta att åtminstone en del av regelverket grundar sig på bestämmelserna i EG-fördraget och därmed hör till gemenskapskompetensen. De särdrag som hör ihop med gemenskapsrätten, till exempel principen om direkt effekt, kommer då att gälla för denna del av Schengenregelverket. Bestämmelserna kan således på denna punkt också regleras med hjälp av gemenskapens instrument för utfärdande av rättsakter. Vidare kommer denna del av Schengenregelverket att omfattas av EG-domstolens behörighet. Detta inverkar på utövningen av den dömande makten i Finland. Materiellt sett innefattar Schengenregelverket frågor som åtminstone delvis skall anses höra under lagstiftningen. Utskottet menar att bestämmelserna i artiklarna 1 och 2 i protokollet avviker från den lagstiftande, verkställande och dömande makt som tillkommer statsorgan i Finland och därmed strider mot 1 och 2 § regeringsformen.

Enligt artikel 6 skall Island och Norge associeras till genomförandet av Schengenavtalens regelverk och den vidare utvecklingen av detta på grundval av det avtal som undertecknades i Luxemburg den 19 december 1996. Rådet skall därför avtala med dessa stater om lämpliga förfaranden och därvid besluta med enhällighet bland de medlemmar som nämns i protokollet. Vidare skall rådet genom enhälligt beslut ingå ett särskilt avtal med Island och Norge för att fastställa rättigheter och skyldigheter mellan å ena sidan Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och å andra sidan Island och Norge på sådana områden som omfattas av Schengenregelverket och som är tillämpliga på dessa stater. Bestämmelserna innebär att behö-

righet att ingå avtal överförs på rådet, eftersom de avtal som avses i artikeln inte längre kommer att ratificeras särskilt i medlemsstaterna.

Artikel 6 är formulerad mycket öppet och det är inte uteslutet att avtalen också kommer att innefatta bestämmelser som hör under lagstiftningsområdet. Därför måste den behörighet att ingå avtal som förs över på rådet anses utgöra ett undantag från den traktatkompetens som tillkommer riksdagen och republikens president och därmed strida mot 33 § regeringsformen. Detta trots att kompetensöverföringen bara gäller de situationer som avses i artikeln och grundar sig på det nuvarande fördraget.

Det utvidgade området för tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet

Det är skäl att göra en konstitutionell bedömning också av de ändringar som innebär att beslut med enhällighet ersätts av beslut med kvalificerad majoritet. Ändringarna måste bedömas med hänsyn till avtalsbestämmelsernas karaktär och tillämpningsområde i sak. Vissa ändringar gäller unionens interna procedurer.

I motiveringen till lagstiftningsordningen lyfter regeringen särskilt fram artikel 56.2 om etableringsrätt, artiklarna 109q och 109r om sysselsättning, artikel 116 om tullsamarbete, artikel 130i.1 om antagande av fleråriga ramprogram för forskning och teknisk utveckling, artikel 130o.1 om grundande av gemensamma företag och artikel 209a om skyddande av gemenskapens ekonomiska intressen. En del av bestämmelserna innebär att Amsterdamfördraget skapar en exakt rättslig grund för att utfärda rättsakter inom områden där en annan rättslig grund har tillämpats, till exempel artikel 235 i EG-fördraget.

De ändrade beslutsreglerna rubbar inte kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen utan ingriper i gemenskapens beslutsförfaranden. Ändringarna har inte heller särskilt stor betydelse eftersom de bara utvidgar tillämpningen av ett redan existerande förfarande. Utskottet håller med regeringen om att ändringarna av beslutsförfarandena i dessa fall inte längre medför några materiella ändringar i dessa fall i det övergripande system som antogs och sattes i kraft genom Finlands anslutningsför-

drag. Fördraget innebar bland annat att Finland som medlem i unionen utövar en del av sin suveränitet tillsammans med de övriga medlemsstaterna. Av denna anledning behöver inte de ändringar i beslutsförfarandet som avses i Amsterdamfördraget sättas i kraft i inskränkt grundlagsordning.

Övrigt

Enligt artikel J 7 i unionsfördraget får Europeiska rådet enhälligt besluta om en övergång till *ett gemensamt försvar och ett införlivande av Västeuropeiska unionen (VEU) med Europeiska unionen*. Båda besluten förutsätter att Europeiska rådet i så fall skall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Konstitutionellt sett är det således klart att ett eventuellt beslut av Europeiska rådet inte ensamt kan vara bindande för Finland utan det krävs också nationella beslut i enlighet med vår grundlag. I sådana fall är åtminstone 1, 2 och 75 § regeringsformen av betydelse. Av denna anledning kräver artikel J 7 i unionsfördraget inte att lagen om Amsterdamfördraget behandlas i inskränkt grundlagsordning. — Denna rättsliga bedömning påverkas enligt utskottets uppfattning inte av bestämmelsen i unionsfördraget om konstruktivt avstående från att rösta (artikel J 13) och den allmänna bestämmelsen i EG-fördraget om medlemsstaternas lojalitetsplikt (artikel 5).

Till EG-fördraget har fogats artikel 191a med allmänna bestämmelser om *rätt till tillgång* till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Artikeln ger en allmän rätt till tillgång till institutionernas handlingar men innehållet i den nya rätten skall först senare fastställas i enlighet med punkterna 2 och 3 i artikeln.

Utskottet understryker att företrädarna för Finland aktivt bör arbeta för att regleringen av rätten till tillgång till handlingar utformas med hänsyn till den stora principiella och praktiska betydelse som offentlighetsprincipen har för politiska och administrativa kulturen i de nordiska länderna. Offentlighetsprincipen finns numera inskriven i 10 § 2 mom. regeringsformen. En total revidering av vår offentlighetslagstiftning kommer att föreläggas riksdagen redan under denna

valperiod. Då kan konsekvenserna av grundlagsbestämmelsen för den vanliga lagstiftningen för första gången bedömas i ett vidare perspektiv.

I Amsterdamfördraget ingår ett protokoll om *asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater*. Enligt protokollet betrakta de övriga medlemsstaterna som "säkra ursprungsländer" i förhållande till varandra i asylfrågor. Ansökningar om asyl som ges in av en medborgare i en medlemsstat får bara i fyra uppräknade fall behandlas av en annan medlemsstat. I det sista fallet (punkt d) ges myndigheterna i Finland prövningsrätt, visserligen bara i ett snabbt förfarande med utgångspunkt i antagandet att ansökningen är orgrundad.

Protokollet är av betydelse med avseende på 7 § 4 mom. regeringsformen som föreskriver att en utlännings inte får utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka om han på grund av detta hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. De beskrivande villkoren är kanske inte av betydelse när det gäller de nuvarande EU-staterna. Men lagrummet bör dock tolkas så att varje fall skall prövas separat, och denna möjlighet begränsas helt klart av protokollet. Dessutom måste konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), som är bindande för Finland, tas med i beräkningen. Begreppet säkert ursprungsland kan utgöra ett problem med avseende på konventionens syfte och mål. Protokollet kan inte ändra på de skyldigheter som flyktingkonventionen ålägger Finland. Utskottet har noterat att Belgien har avgett en förklaring, där det sägs att landet i enlighet med sina skyldigheter enligt flyktingkonventionen kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat. Också Finland bör enligt utskottets uppfattning tillämpa protokollet med utgångspunkt i skyldigheterna enligt flyktingkonventionen.

Ålands ställning

För att Amsterdamfördraget skall kunna träda i kraft i landskapet Åland måste det enligt 59 § självstyrelselagen för Åland bifallas av lagtinget.

Utskottet har den uppfattningen att bifall från lagtinget är nödvändigt av de orsaker som anges i propositionen.

Enligt artikel 227.5 punkt d i EG-fördraget skall fördraget inte omfatta Åland. Enligt fördragstexten kan Finlands regering dock genom en förklaring vid ratifikationen anmäla att fördraget skall omfatta Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll 2 i Finlands anslutningsfördrag. När Ålands lagting efter en folkomröstning gav sitt medgivande till att EG-fördraget träder i kraft i landskapet, avgav Finlands regering en förklaring om tillämpning av fördraget på Åland i enlighet med artikeln. I syfte att förenkla EG-fördraget har bestämmelsen ändrats i Amsterdamfördraget (artikel 6.76 punkt b) enligt följande: "Bestämmelserna i detta fördrag skall omfatta Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll 2 i akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning."

Utskottet har gjort en bedömning av om Finland kan ratificera Amsterdamfördraget, om det inte bifalls av Ålands lagting. Enligt vår konstitution är det republikens president som bestämmer om Finlands förhållande till utländska makter inom ramen för riksdagens befogenheter enligt 33 § regeringsformen i sådana frågor. Åland är inte part i fördraget. Kravet på bifall för internationella fördrag av Ålands lagting bygger på självstyrelselagen för Åland, som är en rikslag och inte en landskapslag. Bifall i enlighet med självstyrelselagen är ett villkor för att ett fördrag skall bli gällande i landskapet. Härvidlag är det fråga om ett nationellt förfarande som grundar sig på självstyrelsen. Enligt utskottets uppfattning kan Finlands ratifikation av Amsterdamfördraget konstitutionellt sett inte vara beroende av vilken ståndpunkt Ålands lagting intar. Fördraget kan således ratificeras om riksdagen antagit fördraget och den anknytande lagen.

Det är sedan en helt annan sak att det kan medföra vissa problem både i Finland och i landskapet om lagtinget inte ger sitt bifall. Enligt fördragstexten skall EG-fördraget omfatta Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll 2 i akten om villkoren för Finlands anslutning. Finland kan dock inte garantera ett relevant ge-

nomförande av EG-fördraget i landskapet på de områden som enligt kompetensfördelningen mellan riket och landskapet hör till landskapet. Om Åland låter bli att följa EG-fördraget betyder det i sista hand att de skyldigheter som åläggs Finland som medlemsstat åsidosätts, vilket kan ha skadliga följder. Utskottet menar att regeringen bör inleda förhandlingar med Europeiska unionen i syfte att reda ut problemet, om Ålands lagting inte ger sitt bifall till Amsterdamfördraget.

Utlåtande

På grundval av det ovan relaterade anför grundlagsutskottet vördsamt

att riksdagens samtycke krävs för Amsterdamfördraget och för en förklaring enligt propositionen, där Finland uppger att landet godtar EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgörande och

att lagförslaget skall behandlas i den ordning som 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver för grundlagsärenden.

Helsingfors den 27 mars 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd (delvis)
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent (delvis)
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkea-
oja /cent
Valto Koski /sd

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

AVVIKANDE ÅSIKT

Amsterdamfördraget utvidgar tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet. Enligt majoriteten av utskottsmedlemmarna rubbar ändringarna i beslutsreglerna inte kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen utan inverkar bara på beslutsförfarandena. Ändå kommer till exempel normkompetens att ingå i rådets behörighet åtminstone när det gäller etableringsrätt (artikel 56) och gemensamma företag (artikel 130o). När rådet på detta sätt tillförs bindande beslutanderätt med kvalificerad majoritet borde utskottet ha tolkat detta undantag från suveräniteten (1 § regeringsformen) som infördes i vår grundlag genom lagen om Finlands anslutningsfördrag som en mycket kraftig utvidgning.

Artiklarna J 3 och J 13 i Amsterdamfördraget utvidgar rätten att besluta med kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Även om Europeiska rådet fattar beslut om gemensamma strategier med enhällighet och rådet med utgångspunkt i dem med kvalificerad majoritet beslutar om framför allt genomförande av besluten, vilket medlemsstaterna inte nödvändigtvis behöver göra, uppstår det situationer där Finland i egenskap av medlemsstat

på grund av den så kallade lojalitetsplikten godtar åtgärder som är negativa för Finland och medborgarna i vårt land. När utskottet en gång säger att ändringarna av förfarandena är av betydelse jämfört med det nuvarande kravet på enhällighet, hade det samtidigt kunnat gå in för standpunkten att denna begränsning av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik kräver inskränkt grundlagsordning.

Enligt artikel J 7 i unionsfördraget får Europeiska rådet enhälligt besluta om en övergång till ett gemensamt försvar och om ett införlivande av Väst europeiska unionen (VEU) med Europeiska unionen. Den tidigare bestämningen för den gemensamma försvarspolitikens "på sikt" ersätts med "gradvis", och tidsbestämningen "med tiden" för genomförande av det gemensamma försvaret stryks. Även om det görs mycket små ändringar i fördragstexten, innebär de på grund av lojalitetsplikten i anknytning till det gemensamma försvaret en ny begränsning i Finlands suveränitet. Och begränsningen av suveräniteten gäller ett så viktigt område som försvaret. Därför borde utskottet ha ansett att den nya artikeln J 7 utgör ett undantag från 1 § regeringsformen och därför kräver grundlagsordning.

Helsingfors den 27 mars 1998

Veijo Puhjo /vgr

