

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 7 oktober 1994  
Utlåtande nr 14

*Till Utrikesutskottet*

När riksdagen den 7 september 1994 remitterade regeringens proposition nr 135 om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen till utrikesutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Utskottet har hört statsministern Esko Aho och hans specialmedarbetare Pekka Huhtaniemi, statssekreteraren Veli Sundbäck och byråchefen Marita Eerikäinen vid utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Heikki Karapuu och lagstiftningsrådet Niilo Jääskinen vid justitieministeriet, kanslichefen Jaakko Kalela och rådgivaren Martti Manninen vid republikens presidents kansli, lantrådet Ragnar Erlandsson och tf. kanslichefen Peter Lindbäck vid Ålands landskapsstyrelse, professorn Mikael Hidén, kanslern Jan-Magnus Jansson, professorn Antero Jyränki, kanslern Jaakko Nousiainen, professorn Allan Rosas, professorn Ilkka Saraviita, juris doktor, kansler Kauko Sipponen, riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen och professorn Kaarlo Tuori.

Dessutom har grundlagsutskottet deltagit i en av utrikesutskottet anordnad gemensam utfrågning där utskotten hörde understatssekreteraren Antti Satuli, byråchefen Marita Eerikäinen och byråchefen Hannu Himanen vid utrikesministeriet, ordföranden Esa Härmälä vid Centralförbundet för jord- och skogsbruksproducenter MTK, nationalekonomen Peter Boldt vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation och direktören Erik Forsman vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås att riksdagen för Finlands vidkommande skall godkänna fördraget om Finlands, Norges, Sveriges och Österrikes anslutning till Europeiska unionen. Genom fördraget om anslutning blir Finland fördragsslutande part i alla de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och omfattar sålunda de rättigheter och skyldigheter som tillkommer medlemsstaterna i unionen, sådana dessa rättigheter och skyldigheter är i dessa fördrag samt anslutningsfördraget och anslutningsakten.

Anslutningsfördraget träder i kraft den 1 januari 1995 förutsatt att det ratificerats av samtliga fördragsslutande parter. Om någon av de fyra stater som ansöker om medlemskap inte har ratificerat fördraget t.o.m. denna dag träder det likväl i kraft för de staters vidkommande som har deponerat sina ratifikationsinstrument.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen. Den föreslagna lagen skall träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Lagen avses träda i kraft samma dag som anslutningsfördraget. Målet är att de övriga i lagen angivna fördragen, som ligger till grund för Europeiska unionen, skall träda i kraft samma dag som anslutningsfördraget.

Enligt propositionens motivering till lagstiftningsordningen borde lagförslaget behandlas i sådan inskränkt grundlagsordning som stadgas i 69 § 1 mom. riksdagsordningen. Genom att ratificera anslutningsfördraget förbinder sig Finland på Europeiska gemenskapernas verksamhetsområden till sådana bestämmelser i de ursprungliga fördragen som strider mot vissa stadganden i

grundlagarna. I propositionens tämligen grundliga motivering till lagstiftningsordningen utreds noggrant vilka punkter det är som enligt regeringens uppfattning medför sådana konflikter.

### Utskottets ställningstaganden

#### *Allmänt*

Utskottet har rätt ingående behandlat bl.a. EU:s institutioner och konsekvenserna av ett medlemskap i sitt utlåtande nr 5/1992 rd om statsrådets redogörelse i ärendet. I detta sammanhang upprepar utskottet sin ståndpunkt att ett medlemskap ”innebär inte bara att Finland ansluter sig till en gemenskapsstruktur av ett bestämt slag utan också att landet binder sig att vara med om att utveckla gemenskapen genom gemensamma beslut av medlemsstaterna. ... (D)en nationella politiken inriktas på att påverka gemenskapens beslutsprocess. Med tanke på kontinuiteten i gemenskapen är det av vikt att samtliga medlemmar generellt sett upplever att de vinner på integrationen.” I övrigt hänvisar utskottet allmänt till de omständigheter det anför i utlåtandet.

I december 1993 fogades till följd av EES-avtalet en 33 a § till regeringsformen och ett 4 a kap. till riksdagsordningen för att ge riksdagen behöriga möjligheter till inflytande. Utskottet framhåller att 4 a kap. riksdagsordningen måste revideras till följd av ett medlemskap i EU. Reformen bör bygga på samma principer för samarbetet mellan riksdagen och statsrådet som gällande reglering. Dessutom bör de väsentliga skillnaderna mellan ett EU-medlemskap och EES-arrangemanget beaktas. Saken har enligt utskottets uppfattning utgående från dessa premisser grundligt utretts i det betänkande som statsförfattningskommitté 1992 avgav och i riksdagens EES-kommittés därtill anslutna tilläggspromemoria. Utskottet betonar att det är ytterst viktigt att regeringen så snart som möjligt efter den rådgivande folkomröstningen avlåter en proposition till riksdagen i ärendet, om folkomröstningens resultat innebär en positiv inställning till ett medlemskap.

#### *Riksdagens samtycke*

Riksdagens samtycke behövs för godkännande av de bestämmelser i fördragen som avviker från gällande lagstiftning eller som medför behov

av lagstiftningsåtgärder. Fördragen kan också anses innehålla bestämmelser som påverkar individernas och t.ex. företagets rättsliga ställning och som det enligt rådande uppfattning i Finland bör stadgas om i lag, varför riksdagens godkännande behövs.

Ett EU-medlemskap skulle åsamka staten betydande och permanenta utgifter som binder riksdagens budgetmakt på ett sätt som också kräver riksdagens godkännande. Till denna del är det skäl att nämna fördragets bestämmelser om avgift till EG på grundval av mervärdesskattebasen och om en finansieringsandel som fastställs på basis av bruttonationalprodukten.

Det är dessutom på sin plats att riksdagen behandlar fördragen på grund av deras särskilda betydelse ty — såsom det nämns i propositionens motivering — är det när anslutningsfördraget och de fördrag som ligger till grund för EU godkänns och införs fråga om ett av de mest vittbärande och betydelsefulla avgörandena i Finland under självständighetstiden.

Hänvisande till det anförda anser grundlagsutskottet att riksdagens samtycke behövs på det sätt som avses i 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen.

### *Lagförslagets behandlingsordning*

#### Allmän bedömning

Vid bedömningen av behandlingsordningen har utskottet utgått från den mycket detaljerade utredning som ingår i propositionen. Dessutom anför utskottet som sin uppfattning följande.

Bestämmelserna i fördraget avviker på olika punkter från våra gällande grundlagar, framför allt från regeringsformen. Den vanligaste orsaken till avvikelserna är att bestämmelserna i fördragen juridiskt sett begränsar Finlands suveränitet.

För det första är det fråga om att fördragen i form av lagstiftningsmakt, verkställande makt eller dömande makt överför sådan offentlig makt till EU:s institutioner som hänför sig till vår jurisdiktion och i anslutning till detta begränsar våra statsorgans behörighet. I sistnämnda hänseende kan till exempel nämnas att de nationella lagstiftningsorganens behörighet begränsas på områden som antingen hör till EU:s utslutande behörighet eller till EU:s och medlemsstaternas parallella behörighet och inom vilka EU:s institutioner har utfärdat rättsakter.

Dessutom innebär fördragen avsteg från grundlagarnas stadganden om hur beslutanderätt utövas i förhållande till andra stater och internationella organisationer. Till exempel begränsar EG:s s.k. externa avtal såväl inom de områden där EG har uteslutande behörighet, framför allt inom handelspolitiken, som inom de områden som hör till EG:s och medlemsstaternas parallella behörighet medlemsstaternas kompetens att ingå avtal.

Med anledning av det ovan anförda anser utskottet att flera bestämmelser i fördragen står i strid med stadgandena om Finlands suveränitet i 1 och 2 §§ regeringsformen.

I anslutning till denna juridiska bedömning önskar utskottet likväl poängtera att det i fråga om den faktiska betydelsen, t.ex. jämfört med EES-avtalet, är på sin plats att karakterisera konsekvenserna av ett medlemskap just med tanke på suveräniteten så att Finland som EU-medlem skulle utöva en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms förhållandet mellan de grundläggande fördragen och våra grundlagar. När anslutningsfördraget och de grundläggande fördragen träder i kraft innebär detta bl.a. att sekundärlagstiftningen blir bindande. Sekundärlagstiftningen kan inbegripa enstaka punkter som står i strid med våra grundlagar. Detta har kunat konstateras i sådana förordningar om EG:s gemensamma lantbrukspolitik med stöd av vilka EG:s inspektörer har behörighet att verkställa inspektioner i medlemsstater (GrUU 11 och 12/1994 rd). Detsamma gäller den anslutningsakt som direkt är förknippad med anslutningsfördraget. I fråga om den har kommissionens behörighet att ge tillstånd till nationella stöd för lantbruket behandlats i utskottets utlåtande nr 13 a/1994 rd. Enligt utskottets uppfattning bör lagen om införande av anslutningsfördraget i denna exceptionella lagstiftningsituation anses täcka också dylika situationer.

### Detaljer

Vid bedömningen av kommissionens och revisionsrättens behörighet att förrätta granskningar nämns i motiveringen 1 och 2 §§ regeringsformen. Detta kan kompletteras med en hänvisning till 84 § regeringsformen som utskottet också uppmärksammat i motsvarande sammanhang (t.ex. GrUU 1/1994 rd).

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas företrädesprincipen, som spelar en central roll i gemenskapsrätten. Denna princip innebär att en gemenskapsrättslig regel i en konkret tillämpningssituation bör ges företräde framom en nationell regel som strider mot den gemenskapsrättsliga regeln oberoende av vilken författningshierarkisk rang den nationella regeln har. För att individer och företag skall få rättsskydd i förhållande till det allmänna har denna princip tillämpats också på klara, ovillkorliga och exakta bestämmelser i direktiv även om direktivet inte nationellt har genomförts inom utsatt tid. — I propositionens motivering konstateras alldeles riktigt att företrädesprincipen kan omfattas endast i grundlagsordning.

Denna princip baserar sig inte på uttryckliga avtalsbestämmelser utan på EG-domstolens tolkningar av de grundläggande fördragen och kompetensfördelningen enligt dem. Därför uppmärksammar utskottet att de tillämpande myndigheternas situation kan bli otillfredsställande under ett medlemskap jämfört med situationen enligt EES-avtalet. I lagen om införande av detta avtal finns det uttryckliga bestämmelser om företrädesprincipen.

Enligt artikel 171 i fördraget om upprättandet av EG skall en medlemsstat, om EG-domstolen finner att den har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget, vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Domstolens beslut kan medföra en skyldighet för medlemsstaten att ändra sin lagstiftning. En dylik behörighet utgör ett avsteg från regeringsformens stadganden om suveränitet (GrUU 2/1990 rd och 15/1992 rd).

Artikel 177 i fördraget om upprättandet av EG ålägger medlemsstaternas högsta domstolar att begära förhandsavgörande av gemenskapens domstol om tolkningen av EG-normer som påverkar ärenden som behandlas av dem. Den i ett förhandsavgörande omfattade tolkningen binder den nationella domstolen trots att den har behörighet att avgöra själva ärendet. — Enligt propositionen ändrar inte förfarandet med förhandsavgöranden domstolarnas oavhängiga status enligt grundlagen.

Enligt utskottets uppfattning omfattar de i 2 § 4 mom. regeringsformen angivna domstolarnas oberoende också oavhängighet från andra organ beträffande lagtolkningsfrågor, varför det här är fråga om en konflikt med sagda lagrum i grundlagen. Dessutom bör det anses att den högsta domsrätten, som enligt 53 och 56 §§ regeringsfor-

men ankommer på högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, också inbegriper rätt att besluta om tolkningen av de stadganden som skall tillämpas. Sålunda står förfarandet med förhandsavgöranden också i strid med dessa grundlagsstadganden.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas EG:s rätt att påföra medborgarna och vissa juridiska personer i medlemsstaterna avgifter av skattenatur samt tullar, importavgifter och produktionsavgifter och konstateras att detta avviker från stadgandena i 61 och 62 §§ regeringsformen. Hänvisningen till den sistnämnda paragrafen är felaktig. Annars är det enligt utskottets uppfattning här, såsom statsförfattningsskommitté 1992 som beredde ärendet konstaterade, fråga om en begränsning av suveräniteten. Subsidiärt är det också fråga om ett ingrepp i egendomsskyddet eftersom beskattningsrätten till denna del inte grundar sig på regeringsformen.

Artikel 109 j i fördraget om upprättandet av EG innehåller bestämmelser om övergången till den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp. Rådet som sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå fattar beslut om tidtabellen. Under den tredje etappen övergår den centrala penningpolitiska beslutanderätten från medlemsstaternas centralbanker till Europeiska centralbanken. Det är också möjligt att de stater som deltar i den tredje etappen övergår till en gemensam valuta.

Enligt vad utskottet erfarit har det vid medlemskapsförhandlingarna från Finlands sida anförts att riksdagens medverkan enligt statsförfattningen krävs för en övergång till den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp. Hänvisande till detta anser utskottet att anslutningsfördraget ännu inte kan innebära att Finland förbinder sig att ta del i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp.

Enligt unionsfördraget utgör EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik till sin juridiska karaktär samarbete mellan regeringarna. Utgångspunkten för beslut är enhällighet i såväl Europeiska rådet som ministerrådet. Enligt artikel J.3 i unionsfördraget kan ministerrådet när det beslutar om en gemensam åtgärd och under varje skede av dennas förlopp genom ett enhälligt beslut avgöra i vilka frågor beslut skall fattas med kvalificerad majoritet. Finlands ställningstaganden i gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden kommer att grunda sig på Finlands nationella lagstiftning, varvid den etapp som syftar till en övergång till beslutsfattande med kvali-

ficerad majoritet blir särskilt betydelsefull. I denna mening blir åtminstone de ändringar i riksdagsordningen betydelsefulla som absolut behövs i och med ett medlemskap och om vilka regeringen kommer att avlåta en proposition till riksdagen efter folkomröstningen. — Utgångspunkten är den samma i fråga om samarbetet i juridiska och inrikes angelägenheter.

### *Grundlagsordningen*

I nuvarande riksdagsordning från 1928, i dess 67 § bibehölls i sak den tidigare grundlagsordningen med det undantaget att stadganden om behandlingen av statsfördrag i riksdagen togs in i 69 §. Enligt regeringens proposition bör lagen om införande av anslutningsfördraget behandlas i den ordning som stadgas i 69 § 1 mom. riksdagsordningen.

Av ställningstagandet till lagstiftningsordningen i propositionen framgår att ett medlemskap inte kräver någon ändring av regeringsformen. Enligt utskottets uppfattning kunde det anses vara juridiskt nödvändigt att ändra regeringsformen, om något av dess stadganden helt och på annat sätt än tillfälligt förlorar sin innebörd i och med ett EU-medlemskap. Utskottet anser emellertid att anslutningsfördraget inte till någon del har en sådan effekt. EU är behörig endast om de grundläggande fördragen berättigar till det. Varje medlemsstats samtycke krävs för att de grundläggande fördragen skall kunna ändras. Anslutningsfördraget täcker de grundläggande fördragen enbart i deras nuvarande form. Ett medlemskap kan sålunda genomföras utan ändringar i regeringsformen.

I 69 § 1 mom. riksdagsordningen stadgas: ”Lagförslag om godkännande av sådana bestämmelser i fredsfördrag eller andra statsfördrag som hör till området för lagstiftningen handläggs enligt 66 §. Om ärendet gäller grundlag skall förslaget likväl, utan att förklaras brådskande, vid tredje behandlingen godkännas genom beslut om omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna.”

Ordalydelsen i 69 § 1 mom. riksdagsordningen täcker utan åtskillnad alla statsfördrag som hör till lagstiftningens område. Anslutningsfördraget är ett statsfördrag, vars bestämmelser inte endast hör till lagstiftningens område utan såsom ovan konstaterats på många punkter rör grundlagen. Detta lagrum i grundlagen gäller på grund av ordalydelsen det föreliggande lagförslaget.

Riksdagspraxis vid införande av statsfördrag stödjer inte den uppfattningen att en promulgationslag som berör området för en grundlag, vilket det nu är fråga om, borde behandlas i den ordning som avses i 67 § i stället för 69 § riksdagsordningen. Såsom det färskaste exemplet må nämnas att lagen om införande av EES-avtalet behandlades i enlighet med 69 § 1 mom. riksdagsordningen.

I stadgandets beredningsakter har användningen av den i stadgandet reglerade s.k. inskränkta grundlagsordningen inte begränsats till fall där det t.ex. är fråga om ringa eller formella avsteg från grundlagarna. Även om anslutningsfördraget och de i fördraget angivna grundläggande fördragen utgör en alldeles särskild kategori bland statsfördragen tyder beredningen av 69 § riksdagsordningen inte på något sätt på att en dylik egenskap hos ett statsfördrag skulle begränsa stadgandets tillämpningsområde. Ej heller stödjer stadgandets ordalydelse någon annan tolkning.

Redan i stadgandets ursprungliga ordalydelse har fredsfördrag som påverkar grundlagen räknats till fördrag som den inskränkta grundlagsordningen skall tillämpas på. Som bekant kan fredsfördrag inbegripa betydande begränsningar av suveräniteten eller omfattande territoriella avträdelser.

Enligt utskottets bedömning hade man redan då 69 § riksdagsordningen kom till sålunda kunnat anse det vara möjligt att statsfördrag på ett betydande sätt kan påverka Finlands statsförfattningsystem. När 69 § sedan ändrades 1992, efter det Finland redan hade ansökt om medlemskap i EU, var syftet inte att ändra uppfattningen om vilka lagförslag som bör behandlas i inskränkt grundlagsordning.

Hänvisande till det ovan anförda anser utskottet att våra grundlagar inte anger något annat förfarande för att binda landet till statsfördrag av den art som anslutningsfördraget är och som gäller våra grundlagar än det som regleras i 69 § 1 mom. riksdagsordningen. Förfarandet i 67 § riksdagsordningen är inte något alternativ, som kunde tillämpas t.ex. på grund av att ett statsfördrag har speciellt stor betydelse. Enligt riksdagsordningen finns det bara en enda möjlig behandlingsordning för ettvarit lagförslag. Promulgationslagen bör sålunda i enlighet med 69 § antas genom ett riksdagsbeslut som omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I anknytning till denna legalitetssynpunkt ägnar utskottet uppmärksamhet åt legitimiteten i

det förfarande som skall följas i frågan om medlemskap — om det är allmänt acceptabelt och tillämpligt på det demokratiska systemet. Ett EU-medlemskap innebär omedelbart från anslutningstidpunkten en omfattande bundenhet till utomstående rättsakter och beslutsfattande. Till följd av dessa betydande konsekvenser är det ytterst viktigt att det, innan de statliga besluten fattas om Finlands anslutning till EU, kommer att förrättas en rådgivande folkomröstning den 16 oktober 1994 om medborgarnas inställning. För en folkomröstning talar också det faktum att medlemsfrågan blivit aktuell under innevarande valperiod. Ett förfarande, där ett positivt anslutningsbeslut inbegriper såväl majoritetens bifall vid folkomröstningen som ett beslut fattat med två tredjedelars majoritet i riksdagen om godkännande av en sådan promulgationslag som en anslutning kräver, uppfyller enligt utskottets ståndpunkt kraven på både legalitet och legitimitet.

#### *Andra omständigheter*

Europeiska rådet, dvs. EU:s toppmöte utgörs av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, som biträds av utrikesministrarna. Frågan om Finlands representation i Europeiska rådet är med tanke på statsförfattningen förknippad med vissa oklarheter. Frågan aktualiseras lämpligast då utskottet på grundval av den proposition som det förutsatt att regeringen skall avlåta till riksdagen behandlar de ändringar i riksdagsordningen som föranleds av ett EU-medlemskap.

Enligt artikel 28 i anslutningsakten tillämpas de grundläggande fördragen på Åland, om Finlands regering inte i samband med ratificeringen meddelar att de skall omfatta också Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll 2 till anslutningsakten. En förutsättning för en dylik anmälan är ett i självstyrelselagen för Åland förutsatt bifall av lagtinget för anslutningsfördraget.

På Åland anordnas dessutom en separat rådgivande folkomröstning om EU-frågan. Folkomröstningen förrättas 20.11.1994 om inte resultatet av folkomröstningen i Finland eller riksdagsbehandlingen är negativt för ett medlemskap. Härefter skall lagtinget behandla ärendet i god tid innan Finland, om resultatet är positivt för ett medlemskap, ratificerat anslutningsfördraget.

Enligt vad utskottet erfarit är Ålands landstingsstyrelse på alla väsentliga punkter tillfreds med förhandlingsresultatet beträffande Åland. Visserligen är det skäl att påpeka att den i ingressen till protokoll nr 2 om Åland ingående passu-

sen om landskapets särställning enligt folkkrätten förefaller att ha ett vidare innehåll än karakteriseringen i propositionens motivering, enligt vilken med detta avses garantierna för den åländska befolkningens språk, kultur och svenska traditioner.

Till anslutningsakten hör protokoll nr 3 om samebefolkningens särställning. I dess artikel 1 anges att det samiska folket trots bestämmelserna i Romfördraget kan ges ensamrätt till renskötelsen inom traditionella samiska områden. Artikeln återspeglar skillnaderna i den nationella lagstiftningen mellan Finland, Norge och Sverige. I Norge och Sverige har samebefolkningens ensamrätt till renskötelse numera tryggats genom lag, däremot inte i Finland.

Ett EU-medlemskap förhindrar inte att en liknande renskötellagstiftning som i Norge och Sverige införs i Finland. En sådan reform kan genomföras nationellt i Finland och alltså utan samtycke av EU:s institutioner, eftersom den inte kräver någon ändring av det ifrågavarande protokollet. Däremot kräver verkställigheten av de i artikel 2 nämnda andra exklusiva rättigheterna samtycke av samtliga fördragsslutande parter med iakttagande av förfarandet enligt denna artikel.

I sitt utlåtande nr 5/1992 rd konstaterade utskottet att frågan om det vore på sin plats att beakta ett finländskt EU-medlemskap i grundlagen, trots att detta inte är direkt juridiskt nödvändigt — alldeles som utskottet också nu anser — kommer att utredas separat. Regeringsformen bör bl.a. ange hur offentlig makt utövas i Finland och hur denna makt fördelas. Om övernationell

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä

behörighet inte nämns ger regeringsformen kanske inte en tillräckligt korrekt bild t.ex. av suveräniteten och lagstiftarens kompetens.

Enligt utskottets bedömning talar ”principen att grundlagen är fullständig”, som är en statsförfattningpolitisk princip, för att konsekvenserna av ett EU-medlemskap bör framgå också av texten till regeringsformen. Eftersom även andra synpunkter kan visa sig vara betydelsefulla vid en bedömning av denna fråga är det enligt utskottets mening motiverat att utreda den först om Finland blir medlem vid ingången av nästa år. Enligt utskottets uppfattning kan saken först under ett medlemskap granskas med den grundlighet och opartiskhet som den förtjänar och kräver. Det är skäl att också utreda om det med tanke på kommande internationaliseringsfenomen vore på sin plats att i regeringsformen ta in ett mera generellt stadgande om överföring av behörighet till internationella organisationer. Sådana stadganden ingår i flera europeiska staters statsförfattningar.

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att riksdagens samtycke krävs för ifrågavarande fördrag och att förslaget om godkännande av dem bör behandlas i den ordning som anges i 69 § 2 mom. riksdagsordningen och att ärendet bör avgöras med enkel röstmajoritet och*

*att lagförslaget bör behandlas enligt den i 69 § 1 mom. riksdagsordningen stadgade ordningen som iakttas när ett ärende gäller grundlag.*

(delvis), Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Helle och Saastamoinen (delvis).

## Avvikande åsikter

### I

På nedan anförda grunder anser vi att regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen.

Flera bestämmelser i anslutningsfördraget gäller lagstiftningens område. Därför förutsätter fördraget riksdagens godkännande och vidare att de bestämmelser som hör till lagstiftningens område sätts i kraft genom en lag.

Vi omfattar utskottsmajoritetens ståndpunkt om varför riksdagens samtycke är behövligt och i vilket avseende anslutningsfördraget står i strid med grundlagarna. I fråga om betydelsen och omfattningen står anslutningsfördraget emellertid i en särställning, och under den tid som våra grundlagar har varit i kraft har man inte behövt besluta om ett fördrag av denna typ. Därför kan vi inte anse att en behandling enligt 69 § 1 mom. RO är tillräcklig och korrekt i detta läge.

Vid sidan av legaliteten är det skäl att också granska det kommande förfarandets legitimitet samt om det är allmänt godtagbart och tillämpligt med tanke på vårt demokratiska system. Flera sakkunniga som grundlagsutskottet hört har ansett att den av regeringen föreslagna proceduren i statsförfattningshänseende just och just går över ribban. De sakkunniga anser att det utöver denna formella lagenlighet likväl är skäl att också granska om det kommande förfarandet är legitimt.

En anslutning till unionen innebär redan räknat från anslutningstidpunkten att Finland i hög grad binder sig vid utomstående normer och beslutsfattande. Till råga på allt kommer denna bundenhet alldeles uppenbart att utvidgas i och med att unionen utvecklas, och då det inte heller kan anses vara realistiskt möjligt att utträda ur unionen, kan man med fog fråga sig om det är legitimt att skapa en dylik bundenhet genom ett beslut som fattas med två tredjedels majoritet i riksdagen. Enligt vår mening skulle det inte vara legitimt utan härvid kunde man tala om ett legitimitetsunderskott alldeles på samma sätt som man inom EU talar om ett demokratiunderskott.

Legitimitetsunderskottet hade kunnat undvikas om en grundlagsändring eller en undantagslag hade godkänts i vanlig grundlagsordning. Det kan ifrågasättas om legitimitetsunderskottet kan elimineras genom en folkomröstning, efter-

som det förutsätts att man vid folkomröstningen tar ställning till det avtal som förhandlats fram. Detta är egentligen inte möjligt om man inte har läst igenom hela avtalet, för att inte tala om tolkningarna av det.

Det är klart att ingen när 69 § RO stiftades ens kunde föreställa sig att stadgandet kunde komma att tillämpas på ett så här stort avsteg från grundlagen. Unionsmedlemskapet rubbar ju genomgripande och även rätt permanent grundpelarna i vårt statsskick. Dessutom för det med sig helt nya element i vårt system, bl.a. en internationellt bindande normativ beslutanderätt medan lagstiftningsmakten till avgörande delar övergår från nationella lagstiftningsorgan till EU:s institutioner.

Samtidigt kommer EU:s rättsordning att bli primär jämfört med vår egen rättsordning till följd av principen att gemenskapsrätten har företräde. I konkreta situationer skall normer som utfärdats inom ramen för gemenskapens behörighet tillämpas i stället för nationella normer, som strider mot dem, oberoende av vilken författningsnivå det är fråga om.

Sålunda är det motiverat att konstatera att unionslagen medför en så stor "lucka" i grundlagarna att RO 69 § 1 mom. inte förslår för detta utan att det förutsätts en permanent ändring av grundlagen i normal lagstiftningsordning.

Sådana propositioner kommer att avlätas till riksdagen genast sedan frågan om ett medlemskap har avgjorts. Det är paradoxalt att de ändringar av statsförfattningen som stiftas i normal grundlagsordning och som ansluter sig till medlemskapet i unionen i samhälleligt hänseende är betydligt mindre betydelsefulla än de som nu föreslås bli avgjorda med två tredjedels majoritet.

Behandlingsordningens betydelse ökas av att Finland genom fördraget om en anslutning till unionen binder sig vid ett stort antal EU-förordningar och -direktiv, som i framtiden måste ändras eller ersättas med nya direktiv i stor omfattning genom beslut som fattas med en kvalificerad majoritet i rådet eller kommissionen.

Det är här fråga om att utnyttja det rätt enkla förfarande som statsförfattningen erbjuder i en fråga som är livsviktig för nationen på ett sätt och i en situation som procedurstadgandet knappast är avsett för.

Man kan också fråga sig om anslutningsfördraget över huvud taget är ett statsfördrag i den mening som det var frågan om då riksdagsordningen stiftades.

Dessutom är det synnerligen ifrågasatt om man i propositionen har kunnat ta med alla de punkter i fråga om vilka skyldigheterna avviker från grundlagarna, även om detta visserligen torde ha varit syftet då propositionen utarbetades.

Dessutom bör det framhåvas att trots att ett medlemskap i EU innebär en väsentlig förändring i kompetensfördelningen mellan statsorganen och över huvud taget i vår statsförfattning, har regeringens proposition stilsiterats som en ytterst avskalad/renodlad blankettlag. I detta hänseende avviker den betydligt från lagen om införande av EES-avtalet, som innehöll många betydande substansstadganden.

Ett medlemskap i Europeiska unionen borde på något sätt framgå av vår viktigaste grundlag, nämligen regeringsformen, även om medlemskapet inte uttryckligen konstateras i den. Om ett medlemskap förverkligas enbart genom ett förfarande enligt 69 § 1 mom. leder detta också till att regeringsformen inte längre ens tillnärmelsevis motsvarar verkligheten, bl.a. vad gäller suveräniteten och lagstiftningsmakten.

Praktiskt taget i alla länder i Europeiska unionen har det vid anslutningen till Europeiska gemenskapen eller därefter ansetts vara nödvändigt att också ändra grundlagen genom att stadga att statlig behörighet genom ett statsfördrag eller en lag kan överföras till internationella offentlighetsliga organisationer eller institutioner.

Det bör också poängteras att vi är bundna vid EU-fördraget oberoende av i vilken ordning fördraget om en anslutning träder i kraft. Sålunda kan Finland som fördragsslutande part inte sena-

re undgå sina förpliktelser t.ex. på den grunden att man i vanlig lagstiftningsordning utfärdar stadganden om dessa frågor sedan anslutningsfördraget blivit godkänt.

Utskottsmajoriteten har motiverat den valda lagstiftningsordningen också med det faktum att 69 § 1 mom. RO från första början har ansetts gälla fredsfördrag. I fråga om fredsfördragen är det emellertid fråga om ett nödläge. Dessutom är fredsfördragen noggrant avgränsade, medan det i detta fall är fråga om att ge en blancofullmakt åt gemenskapens institution inom deras behörighetsområden.

Å andra sidan är också EES-avtalet begränsat till att gälla fri rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital.

Av det ovan anförda framgår att det på grund av tidpunkten för stiftande av 69 § 1 mom. RO inte är juridiskt och i synnerhet inte statsförfattningssystematiskt i minsta grad entydigt att tillämpa paragrafen på beslutet om ett medlemskap i unionen. Till följd av de betydande konsekvenser ett beslut om medlemskap i unionen har för statsförfattningen bör lagen om införande av fördraget enligt vår mening fattas i den ordning som 67 § RO föreskriver.

På grundval av det ovan sagda anser vi att grundlagsutskottet hade bort framhålla

*att riksdagens samtycke behövs för de ifrågavarande fördragen och att förslaget om godkännande av dem bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 69 § 2 mom. riksdagsordningen och att ärendet bör avgöras med enkel röstmajoritet och att lagförslaget bör behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen.*

Helsingfors den 7 oktober 1994

**Johannes Leppänen**  
**Matti Väistö**

**Eeva-Liisa Moilanen**  
**Pekka Viljanen**

## II

Jag omfattar motiveringen till rdm. J. Leppänens m.fl. avvikande åsikt.

I fråga om lagstiftningsordningen (klämman) noterades min åsikt enbart vid omröstningen un-

der den första utskottsbehandlingen av ärendet, varvid jag omfattade den lagstiftningsordning som anges i 67 § RO.

Helsingfors den 7 oktober 1994

**Tero Mölsä**



## III

## 1. Motivering till lagstiftningsordningen och EU-fördragets konsekvenser för kärnområdena inom Finlands suveränitet

På nedan anförda detaljerade grunder bör regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen för ändring av grundlag. Allmänt taget anser jag att en s.k. inskränkt grundlagsordning (69 § RO) inte kan tillämpas på godkännande av fördraget om Finlands anslutning till EU på grund av dess exceptionellt omfattande konsekvenser. Enligt min mening är det frågan om en permanent ändring av de grundläggande aspekterna i våra grundlagar.

Vid bedömningen av lagstiftningsordningen för propositionen anser utskottet att det kunde vara juridiskt nödvändigt att ändra regeringsformen, om något stadgande i den helt eller på annat sätt än tillfälligt förlorar sin betydelse i och med ett EU-medlemskap. Enligt utskottsmajoritetens åsikt medför emellertid anslutningsfördraget inte till någon del sådana konsekvenser.

Anslutningsfördragets omfattande konsekvenser och de nationella anpassningsåtgärderna medför att Finlands anslutning till Europeiska unionen bör betraktas som ett ytterst permanent arrangemang. Att beslutanderätt överförs från Finland till gemenskapens institutioner har inte avsetts vara ett tidsbundet eller begränsat avsteg från de normala procedurstadgandena i grundlagen. Utskottet självt ansåg 1992 i sitt utlåtande om regeringens redogörelse att ett medlemskap i EU medför att 80 i stället för 37 procent av vår nationella lagstiftningsmakt överförs till Europeiska gemenskapens behörighet (GrUU 5/1992 rd).

Det är klart att en överföring i denna omfattning av lagstiftningsmakt till gemenskapens behörighet gör att de grundläggande stadgandena om lagstiftningsmakten i 1 och 2 §§ regeringsformen nästan blir en tom bokstav. Såsom det har framhävts i vissa sakkunnigutlåtanden kommer våra grundlagar att förlora en stor del av sitt informativa innehåll, om inte den lagstiftande och dömande makt som i samband med EU-fördraget överförts till gemenskapen anges i våra egna grundlagar. Om inte våra grundlagar ändras till följd av ett medlemskap i EU kommer de att ge en orealistisk bild av hur den statliga mak-

ten utövas. Eftersom den nu föreliggande propositionen med förslag till lag om införande av EU-fördraget rätt opreciserat överför lagstiftande och dömande makt till EU:s institutioner kan den införas endast i vanlig grundlagstiftningsordning.

Enligt min uppfattning är utskottets bedömning att "EU är behörigt endast om de grundläggande fördragen berättigar till detta" ganska vilseledande. Redan lagutskottet uppmärksammade 1992 att gemenskapens behörighet är diffus i sitt utlåtande (LaUU 1/1992 rd) till utrikesutskottet om statsrådets redogörelse (konsekvenserna av ett EU-medlemskap för Finland): "EG:s lagstiftningsbehörighet kan inte definieras exakt eftersom delegeringsgraden bestäms enligt en glidande skala beroende på ärendets art. Gemenskapens behörighet är störst då det gäller gemensam politik, t.ex. i tullunionen och den externa handelspolitiken är det uteslutande EG som har behörighet. En annan ytterlighet utgörs av de ärenden som avses i artikel 235 i Romfördraget. I dem kan EG-regler utfärdas genom enhälliga beslut av medlemsstaterna även om Romfördraget inte ger en tillräcklig behörighetsgrund."

Enligt artikel 235 i Romfördraget skall rådet, om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om Romfördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

Då det gäller verkställigheten av lagstiftningen karakteriseras EG-rätten som en självständig rättsordning, som skiljer sig från såväl internationell som nationell rätt. Den inbegriper de grundläggande fördragen, bestämmelser som utfärdats av EG-institutioner, rättspraxis (case law) beträffande tolkningen av stadgandena samt s.k. allmänna rättsprinciper (LaUU 1/1992 rd). I sitt utlåtande från 1992 bedömde lagutskottet EG-rätten som följer: "EG-domstolen har utvecklat två viktiga allmänna rättsprinciper som reglerar EG-rättens förhållande till nationell lagstiftning: principen om företräde för EG-lagstiftningen och principen om EG-rättens direkta rättsverkan. Enligt principen om EG-lagstiftningen är EG-rätten den primära rättskällan, dvs. på områden som hör till EG:s behörighet har EG-rättens regler företräde framom nationella stadgan-

den. I konfliktsituationer skall nationella domstolar eller förvaltningsmyndigheter tillämpa en EG-norm också då en nationell norm är lex posterior, dvs. given senare.”

Beträffande utövandet av domsrätten avviker Finlands EU-avtal på två viktiga punkter från vårt avtal om EES:

— i vårt avtal om EU finns inte något stadgande som uttryckligen skulle förplikta finska domstolar att följa EG-domstolarnas tolkning av gemenskapsrätten. Detta avses emellertid med avtalet. Avtalet syftar till att slopa våra domstolars oavhängighet.

— EG-rätten skall direkt tillämpas vid våra domstolar och i fråga om rättskällorna har EG-rätten företräde även i förhållande till sådana nationella stadganden som står i strid med EG-rätten, trots att det nationella stadgandet kommit till efter EG-normen.

Även till dessa delar kunde medborgarna inte hysa tillit till EU-avtalet eller våra grundlagar, som enligt utskottets uppfattning skulle bli oförändrade.

Den ståndpunkt som utskottet omfattat i sitt utlåtande, nämligen att fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen kan godkännas på samma sätt som vilket som helst annat statsfördrag som tangerar grundlagarna kan närmast jämföras med en sådan lösning av en lucka i lagstiftningen (= en situation som det inte finns någon rättsregel för) där en myndighet försöker komma på ett sådant förfaringssätt som ytligt och skenbart lämpar sig för att avgöra ärendet, men som i fråga om substansen leder till att myndigheten gör sig skyldig till ett felaktigt förfarande.

## 2. Finlands relationer till tredje land som medlem i EU

Kärninnehållet i Europeiska gemenskapernas yttre relationer är att de är juridiska personer, (EG, Europeiska kol- och stålunionen, Euratom) och kan ha rättigheter och skyldigheter gentemot stater och internationella organisationer. Behörigheten då det gäller yttre relationer baserar sig på bestämmelserna i de grundläggande fördragen (Romfördraget och ändringarna i det) samt på de befogenheter som har kommit till i och med EG-rättsakterna. EG representeras av utrikesministern i ordförandestaten.

Bokstavligen enligt Romfördraget hade ekonomiska gemenskapen rätt att ingå avtal om han-

delspolitiska avtal och associationsavtal. Dessa är alltså centrala avtalsgrupper inom EG och dessutom är EG nu uttryckligen också berättigad att ingå avtal om forskning, teknologisamarbete och miljövård.

I det betänkande som avgetts av statsförfattningskommitté 1992 konstateras att en stat som ansluter sig till gemenskapen bör godkänna alla avtalsförpliktelser inom EG och att den externa rätten att ingå avtal i ärenden som hör till gemenskapens uteslutande interna beslutanderätt övergår på gemenskapen (KM 1994:4, 185). Om Finland är medlem i Europeiska unionen kräver Romfördraget inte att tidigare avtalade skyldigheter omedelbart slopas men gemenskapens regler förutsätter emellertid att en medlemsstat vidtar behövliga åtgärder för att eliminera stridigheter mellan Romfördraget och tidigare avtalade skyldigheter.

Med tanke på anslutningsfördraget är det skäl att notera EG:s ökande befogenheter inom utrikespolitiken. EG-domstolen har ansett att EG kan ingå avtal såväl på basis av uttryckliga bestämmelser i de grundläggande avtalen som beslut som gemenskapens institutioner fattat med stöd av dessa bestämmelser. Enligt detta är gemenskapens externa behörighet lika stor som dess interna. Nationalstaterna förlorar sin självbestämmanderätt i skötseln av de yttre relationerna i samma takt som Europeiska gemenskaperna utvidgar sin interna behörighet.

Enligt 2 § regeringsformen för Finland tillkommer statsmakten i Finland folket, som företrädes av dess till riksdag församlade representation. I följande moment konstateras entydigt att den lagstiftande makten utövas av riksdagen i förening med republikens president. I 33 § regeringsformen, som under senare tider varit mycket omstridd och väckt mycket debatt, stadgas att presidenten bestämmer om Finlands förhållande till utländska makter. Enligt stadgandet bör dock riksdagen godkänna fördraget med utländska makter, om de innehåller stadganden som hör till lagstiftningens område eller enligt konstitutionen annars fordrar riksdagens godkännande. Finlands interna lagstiftning har hittills omfattat bl.a. alla sådana fördrag om vilka vi har stadgat genom en vanlig lag eller grundlag.

Om Finland blir medlem i EU kommer gemenskapens behörighet att vinna företräde framom riksdagens och republikens presidents behörighet att binda Finland vid utrikespolitiska avtal. Våra lagstiftningsorgan kommer inte att ha någon behörighet att självständigt besluta med

tredje land om utrikespolitiska avtal i lagstiftningsärenden, där gemenskaperna beslutar om avtal angående handelspolitik, associationsavtal, vissa vetenskaps- och teknologiangelägenheter samt en del miljöfrågor. En medlemsstat kommer ej heller att vara behörig att besluta om egna avtal med tredje land i angelägenheter som hör till gemenskapens interna behörighet enligt de grundläggande fördragen.

Om Finland är medlem i EU skulle t.ex. handelsrelationerna mellan Finland och Ryssland förändras så att Finland inte längre skulle ha någon självständig beslutanderätt i handeln med Ryssland. Till följd av EU-fördraget skulle EU:s institutioner och Rysslands regering besluta om dessa frågor genom interna avtal. På motsvarande sätt skulle våra relationer till Afrika och Asien i många avseenden bli beroende av beslut som fattas inom EU.

### 3. Val av lagstiftningsordning och den rådgivande folkomröstningen

Många av de statsförfattningssakkunniga som utskottet hört — oberoende av vilken ståndpunkt de intagit om lagstiftningsordningen för lagförslaget — har framhåvt att om man i det här ärendet går in för en s.k. inskränkt grundlagsordning (två tredjedels majoritet) ”överskrids ribban för statsförfattningenslighet just och just” och att en så viktig angelägenhet som ett medlemskap i Europeiska unionen innebär också borde framgå av våra viktigaste grundlagar.

Dessutom har flera sakkunniga betonat att stadgandet från 1928 om godkännande av statsfördrag som avviker från grundlagen (under en och samma riksdag med två tredjedelars majoritet) inte kom till och inte kunnat komma till med tanke på fördrag som är jämförbara med en anslutning till Europeiska unionen, eftersom motsvarande övernationella samfund inte existerade på den tiden. På denna grund kan man ifrågasätta användningen av en inskränkt grundlagsordning med hänvisning till viljan hos dem som stiftade 1928 års riksdagsordning. Stadgandet utnyttjas nu för ändamål som det inte avsetts för.

Enligt min uppfattning ger valet av lagstiftningsordning för fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och för lagen om införande av fördraget riksdagens grundlagsutskott rum för s.k. fri tolkning. Detta innebär att inget tidigare godkänt statsfördrag kan exemplifiera hur man nu skall förfara. Inget tidigare

fördrag har i sådan omfattning förutsatt överföring av delar av vår suveränitet som det föreliggande fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen. Lagstiftningsordningen kan avgöras endast genom analys av fördragets innehåll, dess bestående karaktär och konsekvenser för Finlands suveränitet samt genom att uppmärksamma hur EU:s behörighet utvidgas.

Flera av de sakkunniga som utskottet hört ifrågasatte tanken att en rådgivande folkomröstning eliminerar det s.k. legitimitetsunderskott beträffande godkännande av fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen som föranleds av regeln om två tredjedels kvalificerad majoritet. Många problem är förknippade med användningen av s.k. inskränkt grundlagsordning och med dess komplettering genom en rådgivande folkomröstning. Åtminstone på följande frågor gav utskottets utlåtande enligt vår mening inte ett tillfredsställande svar.

Man kan fråga sig om medborgarna då de valde den nuvarande riksdagen kunde veta att den kommer att befullmäktiga riksdagsmännen att besluta om Finlands anslutning till ett statsförbund som befinner sig i ett intensivt skede och som inom vissa politiska sektorer redan nu fungerar som en förbundsstat? Vid riksdagsvalen våren 1991 var det för tidigt att diskutera ett medlemsavtal. Efter valet beslöt Republikens President att Finland lämnar in en medlemsansökan och följande år infördes och ratificerades det EES-avtal som förhandlats fram av EG och EFTA.

Finlands EU-medlemsansökan och förhandlingsresultatet kan i hög grad jämföras med en situation där vår suveränitet håller på att fusioneras med en annan stat. När lagstiftarna 1987 slutligt godkände den ändring av regeringsformen som gjorde det möjligt att genom separata lagar stadga om rådgivande folkomröstningar visste ingen av dem att man genom detta tillvägagångssätt skapar ett nytt sätt att ändra grundlagen. Ej heller enligt de sakkunniga som utskottet hörde var det avsikten att man i den modell för en rådgivande folkomröstning som godkändes 1987 hade för avsikt att skapa en nytt sätt att ändra grundlagen. Dessutom är det många av de medborgare som tar del i folkomröstningen som inte är medvetna om att de tar ståndpunkt till innehållet i våra grundlagar. Därtill avgörs frågan om hur bindande folkomröstningen är först efter det att röstningsresultatet blivit klart. Till denna del konstateras i grundlagsutskottets betänkande om anordnandet av en rådgivande folkomröst-

ning om EU-avtalet att riksdagen efter folkomröstningen ännu i sitt beslutsfattande kan beakta "... alla andra betydelsefulla faktorer, t.ex. omständigheter som eventuellt framkommer efter det att folkomröstningen har föranstaltats." (se GrUB 3/1994 om regeringens proposition nr 109 med förslag till lag om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Finland skall ansluta sig som medlem till Europeiska unionen).

Om Finland ansluter sig till Europeiska unionen förutsätter detta att vi anpassar vårt eget beslutsfattande och vår ekonomi permanent till EU:s expanderande gemenskaps behörighet. Hur den kommer att gestalta sig i framtiden känner vi inte till. Det är inte frågan om någon temporär undantagslag. Därför föreslår jag en normal grundlagsordning.

I utskottets utlåtande ges i viss mån en sådan bild att Finland vid förhandlingarna om ett medlemskap bereddes möjlighet att i efterhand avgöra om vi önskar ansluta oss till den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp som avses i Romfördraget. I utskottets utlåtande konstateras "att riksdagens medverkan enligt statsförfattningen krävs för en övergång till ekonomiska och

monetära unionens tredje etapp. På denna grund framför utskottet den tolkningen att fördraget om en anslutning till Europeiska unionen ännu inte kan innebära att man förbinder sig att ta del i den tredje etappen. Enligt min uppfattning lade de sakkunniga som utskottet hörde inte fram saken så här utan det var utskottsmajoriteten som tolkade ärendet på detta sätt. Enligt min uppfattning är det fortfarande oklart om tolkningen är riktig. Det torde knappast vara möjligt för Finland att i efterhand ensidigt tolka fördragets förpliktelser på ett sätt som är fördelaktigt för oss själva utan att vi är eniga med EU:s institutioner om saken.

På ovan anförda grunder anför jag

*att riksdagens samtycke krävs för ifrågavarande fördrag och att förslaget om deras godkännande bör behandlas i den ordning som stadgas i 69 § 2 mom. riksdagsordningen och att ärendet bör avgöras med enkel röstmajoritet och*

*att lagförslaget bör behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen.*

Helsingfors den 7 oktober 1994

**Ensio Laine**

#### IV

Anslutningsfördraget tangerar i många avseenden lagstiftningens område och kräver därför riksdagens godkännande samt i fråga om de avtalsbestämmelser som gäller lagstiftningens område att det träder i kraft genom en lag. Riksdagens godkännande behövs också därför att anslutningsfördraget och EU:s grundläggande fördrag är så betydelsefulla, omfattande och vittbärande.

Jag omfattar majoritetens ståndpunkt i grundlagsutskottet enligt vilken lagen om införande av fördraget bör behandlas enligt sådan s.k. inskränkt grundlagsordning som avses i 69 § 1 mom. RO.

Jag kan emellertid inte omfatta utskottets motivering till lagstiftningsordningen.

Bestämmelserna i fördraget avviker på olika punkter från våra gällande grundlagar, bl.a. från regeringsformen.

— Utskottet konstaterar: "Enligt utskottets uppfattning kunde det anses vara juridiskt nödvändigt att ändra regeringsformen, om något av dess stadganden helt och på annat sätt än tillfälligt förlorar sin innebörd i och med ett EU-medlemskap. Utskottet anser emellertid att anslutningsfördraget inte till någon del har en sådan effekt."

— Jag anser att regeringsformen bör kompletteras så att överföringen av befogenhet från våra egna statsorgan till EU:s institutioner även framgår av våra grundlagar. Ett medlemskap i EU innebär en så väsentlig förändring i kompetensfördelningen mellan våra statsorgan och inför en normativ beslutanderätt på internationell nivå, även om ett medlemskap inte helt eliminerar de olika stadandena i regeringsformen, att regeringsformen måste kompletteras.

Frågan om ett medlemskap i EU kan inte

heller betraktas som en sådan tillfällig lösning som utskottet hänvisar till. Därför bör det anses vara juridiskt nödvändigt att regeringsformen reglerar all viktig utövning av offentlig makt och frågan hur maktutövningen fördelas.

— Att statsfördragen tidigare har behandlats i den ordning som anges i 69 § RO är inte en grund som nu kan leda till en behandlingsordning enligt 69 § RO. Tidigare har det inte funnits så här omfattande statsfördrag. Jämförelsen mellan fredsfördrag och statsfördrag haltar. Nu är det fråga om en valsituation som inte leder till att våra medborgares liv äventyras i motsats till vad som är fallet vid ett fortsatt krigstillstånd.

Utskottet motiverar den föreslagna lagstiftningsordningen med att något annat förfarande inte kan komma i fråga och att det i 67 § RO

stadgade förfarandet inte är något alternativ. Många av de sakkunniga som utskottet hörde ansåg emellertid att proceduren enligt 69 § RO just och just uppfyller kravet på formell lagenlighet — en korrekt legalitet. Valet av behandlingsordning är sålunda ingen självklar sak. Legaliteten kan inte motiveras med en rådgivande folkomröstning. Om samtliga riksdagsmän skulle förbinda sig att följa resultatet av folkomröstningen skulle detta göra förfarandet mera godtagbart, dvs. förbättra dess legitimitet.

Jag har stannat för den lagstiftningsordning som avses i 69 § RO endast på grund av en tolkning som baserar sig på paragrafens ordalydelse. Enligt ordalydelsen gäller stadgandet traditionella statsfördrag.

Helsingfors den 7 oktober 1994

**Marjut Kaarilahti**

