

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors

den 22 september 1992

Utlåtande nr 15

Till Utrikesutskottet

När riksdagen den 17 juni 1992 remitterade regeringens proposition nr 95 med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet till utrikesutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Utskottet har hört byråchefen Marita Eerikäinen och ambassadrådet Pia Hillo vid utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Niilo Jääskinen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet, juris doktorn, förvaltningsrådet Pekka Hallberg, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, tf. professorn Teuvo Pohjolainen, professorn Ilkka Saraviita, juris doktorn Martin Scheinin, juris licentiaten, justitierådet Leif Sevón, juris doktorn, kanslern Kauko Sipponen, professorn Kaarlo Tuori och juris licentiaten Aarre Tähti.

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

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna avtalet mellan EFTA-staterna samt EG och Europeiska kol- och stålunionen och deras medlemsstater om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Samtidigt föreslås att riksdagen skall godkänna avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna. Avtalen avses träda i kraft den 1 januari 1993.

I propositionen ingår förslag till lagar om godkännande av vissa bestämmelser i avtalen. De föreslagna lagarna avses träda i kraft en dag som bestäms genom förordning. Avsikten är att

lagarna skall träda i kraft samtidigt med avtalen.

Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen skall såväl förslaget om lag till godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om tillämpningen av avtalet samt förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt om tillämpningen av avtalet behandlas på det sätt som 67 § och 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver.

Utskottets ställningstaganden

Riksdagens samtycke

Riksdagens samtycke behövs för godkännande av sådana bestämmelser i avtalen i anslutning till upprättandet av EES som avviker från gällande lagstiftning eller på grund av vilka nya lagstiftningsåtgärder måste vidtas. Det kan också anses att avtalen innehåller många bestämmelser som påverkar individens eller t.ex. ett företags rättsställning och som enligt rådande uppfattning i Finland bör utfärdas på lagnivå (se GrUU 2 och 18/1990 rd), varför riksdagens godkännande behövs. Likaså kräver avtalsbestämmelser som binder riksdagens budgetmakt riksdagens samtycke. Dessutom är det ändamålsenligt att avtalen behandlas i riksdagen på grund av den i propositionens motivering nämnda orsaken att avtalen bör anses vara speciellt viktiga till följd av deras omfattande konsekvenser för olika samhällsområden.

Hänvisande till det sagda anser grundlagsutskottet att riksdagens samtycke är behövligt enligt 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen.

Lagförslagets behandlingsordning

Det första lagförslaget

(EES-avtalet)

Det i EES-avtalets huvudavtal reglerade systemet för övervakning av konkurrensreglerna innebär att den övervakningsbehörighet som hänförs sig direkt till företagen utövas av EES övervakningsmyndigheter, antingen av EFTA:s övervakningsmyndighet eller EG-kommissionen. Deras övervakningsbehörighet omfattar inspektioner i finländska företag samt utdömande av böter och utsättande av vite för företag för brott mot konkurrensreglerna. Dyliga beslut om betalningsskyldighet är verkställbara i Finland. Regleringen står i strid med stadgandena i 1 och 2 §§ regeringsformen om statens suveränitet, varför lagförslaget skall behandlas i en sådan grundlagsordning som enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen skall iakttas då internationella fördrag sätts i kraft.

Enligt artikel 97 i huvudavtalet är en avtalslutande parts rätt att ändra sin interna lagstiftning inom de områden som täcks av avtalet beroende av om Gemensamma EES-kommittén givit tillstånd till detta eller om förfarandet enligt huvudavtalets artikel 98 har fullföljts. Utskottet har granskat artikeln med tanke på 2 § regeringsformen om lagstiftningsbehörigheten och 28 § om behörigheten att utfärda förordningar.

Enligt erhållen utredning har syftet med avtalsbestämmelsen ursprungligen varit att säkerställa att det inte skall anses att EG gjort sig skyldig till avtalsbrott då den bereder och sätter i kraft ny intern lagstiftning. Bestämmelsen förpliktar EG att inte utfärda regler som hör till området för avtalet utan att de har behandlats inom EES beslutande organ. Enligt normal praxis har bestämmelsen avfattats så att den gäller de avtalslutande parterna på lika villkor.

Trots den vida ordalydelsen innebär artikel 97 enligt erhållen utredning för Finlands vidkommande närmast att man måste ty sig till behandling i Gemensamma kommittén, om man i Finland önskar få tillstånd nationell lagstiftning som avviker från EES-avtalet eller om förhållandet mellan den tilltänkta nya lagstiftningen och EES-avtalet är oklart. Sålunda möjliggör artikel 97 åtminstone i princip en nationellt särpräglad lagstiftning som avviker från EES-avtalet. Med tanke på de i EES-

avtalet ingående skyldigheterna (t.ex. kravet på lojalitet enligt stycke 2 av artikel 3) ger den nu aktuella artikeln den nationella lagstiftaren extra möjligheter och sålunda kan det inte anses att artikeln kräver att lagförslaget skall behandlas i kvalificerad ordning.

Enligt huvudavtalets artikel 111 punkt 4 kan vissa tvister hänskjutas till skiljedom som är bindande för parterna i tvisten. Eftersom det är möjligt att den åtgärd som är föremål för tvisten har verkställts i lagform kan en skiljedom medföra en omedelbar skyldighet att ändra eller upphäva en lag. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande nr 2/1990 rd att erkännandet av domstolens för de mänskliga rättigheterna behörighet innebär en avvikelse från regeringsformens stadganden om Finlands suveränitet, eftersom ett av domstolen konstaterat brott mot fördraget i sak kan leda till att en fördragslutande stat blir tvungen att ändra sin lagstiftning. Av motsvarande orsak bör det föreliggande lagförslaget också på grund av den ovan nämnda punkten i huvudavtalet behandlas i grundlagsordning.

Huvudavtalets artikel 103 reglerar ikraftträdandet av sådana beslut av Gemensamma EES-kommittén som blir bindande för en avtalslutande part först sedan de konstitutionella kraven har uppfyllts. För Finlands del avses med dessa krav å ena sidan att internationella fördrag separert sätts i kraft internt i enlighet med vårt rådande dualistiska system och å andra sidan att 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen som säkerställer riksdagens medverkan iakttas.

Artikeln 2:a punkt gäller provisorisk tillämpning av Gemensamma EES-kommitténs beslut. På basis av erhållen utredning utgörs bakgrunden till denna avtalsbestämmelse av möjligheten enligt Schweiz statsförfattning att provisoriskt tillämpa ett internationellt fördrag tills parlamentet tagit ställning till fördraget. Såsom det konstateras i propositionens motivering kan en provisorisk tillämpning av ett avtal enligt Finlands statsförfattning inte komma i fråga förrän de konstitutionella kraven uppfyllts. Avtalsbestämmelsen går inte ut på att ändra detta rättsläge och sålunda bör man för Finlands del vid behov uppge i Gemensamma EES-kommittén att det inte är möjligt att provisoriskt tillämpa dess beslut i Finland. Om avtalsbestämmelsen uppfattas på detta sätt påverkar den inte lagförslagets behandlingsordning.

I propositionens motivering nämns att Finland inte har för avsikt att ge en sådan underrät-

telse som avses i det till huvudavtalets artikel 107 anslutna protokollet 34 att finländska domstolar skulle kunna begära besked av EG-domstolen om tolkningen av bestämmelser i EES-avtalet som är identiska med motsvarande bestämmelser i gemenskapsrätten. Om finländska domstolar i enstaka rättsfall på detta sätt juridiskt binds vid EG-domstolens tolkningar står detta uppenbarligen i strid med domstolarnas oavhängighet enligt 2 § 4 mom. regeringsformen. Eftersom den föreslagna lagens syfte likväl inte är att ge ett bemyndigande att ge en sådan underrättelse påverkar saken inte lagförslagets behandling. Utskottet *förutsätter* emellertid att om avsikten är att en underrättelse skall ges senare bör härom stadgas i en lag och att lagstiftningsordningen för den bör utredas separat.

Artikel 2 i huvudavtalets protokoll 28 anknyter till en princip, som utvecklats vid EG-domstolens rättsbildning. Enligt den upphör industriella rättigheter och upphovsrättigheter som beviljats med stöd av nationell lagstiftning under vissa förutsättningar att gälla. Artikeln förpliktar de avtalsslutande parterna att bestämma om konsumtion för den immateriella äganderätten i enlighet med gemenskapsrätten. Denna skyldighet står i sak i strid med 3 § patentlagen och 5 § mönsterrättslagen. Det bör anses att ett ingrepp enligt artikeln i rättigheter som tryggats genom dessa stadganden står i strid med egendomsskyddet enligt 6 § regeringsformen.

Eftersom de avtalsslutande parterna i artikeln förpliktas att "bestämma" hur frågan skall ordnas är det tänkbart att konflikten med egendomsskyddet inte är av betydelse i detta sammanhang utan först i samband med de lagstiftningsåtgärder som reglerar konsumtionen av rättigheterna. Om man likväl beaktar huvudavtalets artikel 6, som förpliktar till en tolkning av EES-avtalets bestämmelser i enlighet med relevanta avgöranden av EG-domstolen, bör konflikten beaktas redan vid bedömningen av behandlingsordningen för detta lagförslag. Därför bör lagförslaget också på grund av denna bestämmelse i protokollet behandlas i grundlagsordning.

Enligt protokoll 35 till EES-avtalet förbinder sig EFTA-staterna att om det är nödvändigt stadga att vid en konflikt mellan EES-regler och nationella lagar de förstnämnda har företräde. Eftersom den internationella rätten enligt Finlands statsförfattning inte i allmänhet har företräde framför den nationella lagstift-

ningen är det behövt att hos oss utfärda stadganden om att EES-reglerna har företräde. Utskottet konstaterar att dylika regler i praktiken endast i extra fall kan bli betydelsefulla, dvs. då man av misstag eller av någon annan liknande orsak inte helt har lyckats anpassa den nationella lagstiftningen till EES-reglerna.

Regleringen av konfliktsituationer enligt protokoll 35 ingår i lagförslagets 2 och 3 §§. Enligt förslaget får ett stadgande i lag eller förordning inte tillämpas, om det står i strid med EES-avtalet eller en EG-rättsakt i en bilaga till avtalet (2 §) eller med beslut av Gemensamma EES-kommittén, om besluten har verkställts på behörigt sätt (3 §).

De föreslagna stadgandena anknyter till det sakkomplex som det stadgas om i 92 § 2 mom. regeringsformen. Enligt lagrummet får en domare eller annan tjänsteman inte tillämpa ett stadgande i en förordning om det står i strid med grundlag eller annan lag. Denna reglering har ansetts vara till den grad uttömmande att det t.ex. vid tillämpningen inte vore tillåtet att tolka lagars grundlagsenlighet (GrUU 2/1990 rd).

Det bör anses att lagförslagets 2 och 3 §§ kompletterar ovan nämnda lagrum. Enligt de nya reglerna får nämligen inte heller stadganden på lagnivå tillämpas om de står i strid med en viss typ av EES-regel. Utgående från 2 § regeringsformen innebär detta att domstolar och andra myndigheter får en helt ny möjlighet att befatta sig med lagar som riksdagen fattat beslut om. En dylik reglering kan genomföras endast i grundlagsordning.

Med anledning av 2 och 3 §§ betonar utskottet att regleringen av konflikter enligt paragraferna inte gäller i det fall att det råder en konflikt mellan Finlands grundlag och en EES-regel.

Utskottet har vidare granskat lagförslagets 4 § och 10 § 3 mom. med tanke på vissa delegeringsfrågor. Enligt den förstnämnda paragrafen har finansministeriet rätt att besluta om vissa ändringar i bl.a. ursprungsregler som Gemensamma EES-kommittén med stöd av artikel 98 i huvudavtalet har rätt att besluta om. I det sistnämnda momentet stadgas att beslut om kategoriundantag i artikel 53 punkt 3 skall verkställas genom förordning. I ingetdera fallet är det fråga om delegering av behörighet att ingå avtal, utan förslagen bör bedömas utgående från om de innebär sådan delegering av lagstiftningsbehörighet som bör anses vara förbjuden med tanke på statsförfattningen.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat (t.ex. GrUU 17/1985 rd) att det i praktiken har gjorts möjligt att genom en vanlig lag reglera ärenden som hör till lagens område delvis genom en förordning, t.o.m. genom författningar på ännu lägre nivå. Däremot kan t.ex. ett helt rättsområde överföras för att regleras genom författningar på lägre nivå i stället för på lagnivå endast med iakttagande av grundlagsordning. Likaså har det ansetts vara oundgängligt att iaktta kvalificerad lagstiftningsordning då ett bemyndigande ges att utfärda stadganden som skulle innebära ingrepp i medborgerliga rättigheter som säkerställts i grundlag.

Enligt utskottets uppfattning är den i 4 § och 10 § 3 mom. föreslagna delegeringen av lagstiftningsbehörighet inte till omfattning eller innehåll sådan att den med beaktande av gällande lagstiftningspraxis skulle stå i strid med grundlagen. Med stöd av respektive lagar (lagarna 243 och 996/73) har finansministeriet den behörighet som avses i 4 § både i handel mellan Finland och EFTA-staterna och mellan Finland och Europeiska gemenskaperna. Lagförslagets 10 § 3 mom. gäller åter kategoriundantag från de åtgärder som är förbjudna enligt huvudavtalets 53 artikel 1 punkt. Med beaktande av att förutsättningarna för undantag enligt samma artikels 3 punkt är relativt exakt reglerade kan den föreslagna delegeringen av behörigheten att införa kategoriundantag enligt utskottets mening inte anses stå i strid med grundlagen.

I grundlagsutskottets praxis, som har uppstått vi bedömning av vad som får ingå i s.k. ettåriga skattelagar, har det utvecklats en doktrin som går ut på att det i ett förslag till skattelag, som kan behandlas i en enklare ordning än normalt, inte får stadgas om omständigheter som går utanför det aktuella ärendet. I princip har man kunnat inta en motsvarande ståndpunkt till lagförslag som avser införande av ett internationellt fördrag, eftersom behandlingen av dylika lagförslag har avvikit från den normala behandlingsordningen. Med hjälp av denna doktrin har man försökt förhindra att stadgandena om kvalificerad majoritet kringgås genom att stadganden som går utanför ärendet tas in i ett sådant lagförslag.

Genom lagen 818/92, som trädde i kraft den 1 september i år, har riksdagsordningen ändrats bl.a. så att uppdelningen i ettåriga skattelagar och skattelagar som är i kraft under en längre tid har mist sin betydelse och att också

möjligheten att lämna ett lagförslag att vila frånsett ett undantag har slopats inom lagstiftningen. I och med dessa ändringar finns det inte längre något behov att utreda om lagförslagets behandlingsordning påverkas av om det i en lag om införande av ett internationellt fördrag, som annars skall behandlas i vanlig lagstiftningsordning, också ingår stadganden som inte direkt föranleds av fördraget. En dylik granskning kan ha en viss betydelse då lagen om införande av ett statsfördrag — såsom i det föreliggande fallet — skall behandlas i grundlagsordning. Eftersom alla de punkter i detta lagförslag som kräver kvalificerad lagstiftningsordning föranleds direkt av fördraget finns det inga hinder för att förslaget behandlas i grundlagsordning enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen som skall iaktas då internationella fördrag införs.

Det andra lagförslaget

(EFTA:s övervakningsmyndighet och domstol)

EFTA-domstolens behörighet enligt artikel 33 i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol kan leda till att Finland måste ändra sin lagstiftning. I enlighet med utskottets ställningstagande i ovan nämnda utlåtande nr 2/1990 rd bör lagförslaget därför behandlas i grundlagsordning. Detsamma gäller den behörighet som enligt avtalet tillkommer EFTA:s övervakningsmyndighet.

Lagförslagets 7 §, som behövs till följd av artikel 7 punkt 3 i protokoll 7 till avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol, står i strid med lagen om riksätten. Eftersom denna lag är en grundlag måste lagförslaget också till följd av 7 § behandlas i grundlagsordning.

Det tredje lagförslaget

(Ständiga kommittén för EFTA-staterna)

Utskottet uppmärksammar artikel 6 punkt 2 i avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna och artikel 1 punkt j i protokoll 1 som an knyter till avtalet.

Av artikel 6 punkt 2 i avtalet framgår att EFTA-staternas ständiga kommitté i de ärenden som nämns i bilagan och tillägget till artikeln

kan fatta beslut genom majoritetsbeslut. Därför har utskottet bedömt saken med tanke på 1 och 2 §§ om statens suveränitet i regeringsformen. Kommitténs majoritetsbeslut gäller huvudsakligen möjligheterna att i vissa fall avvika från de grundläggande skyldigheterna i EES-avtalet. Enligt utskottets mening begränsar inte det faktum att Finland inte ensidigt kan besluta om undantag från avtalsförpliktelse den i regeringsformen reglerade suveräniteten. Dessutom kommer majoritetsbeslut i kommittén i fråga vid beslut om detaljer i myndigheternas internationella samarbete och om att utse referenslaboratorier. Enligt utskottets uppfattning begränsar inte heller de majoritetsbeslut som fattas i detta sammanhang suveräniteten i strid med regeringsformen.

Enligt ovan nämnda protokollbestämmelse kan EFTA-staternas Ständiga kommitté bestämma att en EFTA-stat skall ändra bestämmelserna om minimikapital i fråga om börsnoterade aktiebolag i sin nationella lagstiftning, om det till följd av förändringar i valutakurserna inte motsvarar den nivå som krävs i avtalet. I motsats till de ovan nämnda situationerna bör kommitténs beslut härvid vara enhälligt. Med hänsyn till detta och med beaktande av att det är fråga om att återställa ett i avtalet angivet rättsläge påverkar bestämmelsen i protokollet inte lagförslagets behandlingsordning.

Utskottet uppmärksammar det av den europeiska integrationsutvecklingen framkallade be-

hovet att revidera Finlands statsförfattning för att riksdagens ställning och medborgarnas medinflytande skall kunna säkerställas. Utskottet finner det oundgängligt att arbetet på att bereda en sådan statsförfattningsreform fortsätter.

På grund av ändringen i 69 § 1 mom. riksdagsordningen, som trädde i kraft den 1 september 1992, bör ingressen till det första och det andra lagförslaget ändras som följer: "I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som (utesl.) 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver, stadgas:"

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att riksdagens samtycke behövs för de aktuella avtalen 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 majoritet av de avgivna rösterna,

att det första och det andra lagförslaget bör behandlas i den ordning som enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen skall iaktas när ett ärende gäller en grundlag och

att det tredje lagförslaget kan behandlas i den ordning som anges i dess ingress.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowitz, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Saastamoinen och Viljanen (delvis).

Avvikande åsikter

I

Eftersom grundlagsutskottets majoritet i sitt utlåtande till utrikesutskottet inte har godkänt nedan nämnda ändrings- och tilläggsförslag och då jag därför inte har kunnat omfatta utlåtandet

i den form som utskottsmajoriteten beslutat om anför jag följande som avvikande åsikt och som motivering till den.

När grundlagsutskottet i maj 1990 avgav ett

utlåtande till utrikesutskottet om regeringens redogörelse till riksdagen tidigare samma år om västintegrationen behandlade grundlagsutskottet många problematiska punkter i det kommande EES-avtalet. Utgående från sin bedömning stannade utskottet för många detaljerade anmärkningar och klämförslag. Alla andra specialutskott agerade på samma sätt. Då regeringen presenterade EES-avtalskomplexet och sina förslag om införande av det redovisade den inte för förhandlingsprocessen och orsakerna till att riksdagens och specialutskottens förbehåll stötte på patrull och för händelseförloppet kring dem. Bl.a. av denna orsak föreslog jag att avsnittet "Utskottets ställningstaganden" i utlåtandet skulle inledas med följande text:

"Grundlagsutskottet betonade vikten av arrangemang som tryggar den nationella lagberedningens och lagstiftningens samt förvaltningens och domsrättens suveränitet och förutsatte att regeringen ger ytterligare utredning om hur den planerade övernationella förvaltningen och domstolsövervakningen kommer att påverka riksdagens lagstiftnings- och budgetmakt.

I grundlagsutskottets utlåtande uppmärksammades riksdagens ställning vid avtalsrangemangen och vid förhandlingarna om dem. Utskottet betonade att specialutskotten bör ha en faktisk möjlighet att via regeringen vid alla lägen påverka Finlands ställningstagande i ärenden som blir aktuella i EES.

Grundlagsutskottet ansåg det vara nödvändigt att riksdagens ställningstaganden bör beaktas vid förhandlingarna mellan EG och EFTA och då beslut fattas om förhandlingsfullmakterna. Riksdagen bör vara representerad i förhandlingsdelegationen, riksdagen bör få riktig information om det aktuella läget i förhandlingarna och om eventuella behov att ändra förhandlingsfullmakterna under förhandlingarnas gång liksom om möjligheten att påverka förhandlingarna.

Utskottet ansåg det vara nödvändigt att riksdagens tillgång till information säkerställs även på andra sätt, att riksdagen och regeringen har ett intimt samarbete under hela förhandlingsprocessen och att regeringen på eget initiativ håller kontakt med vart och ett specialutskott i de ärenden som hör till utskottens behörighetsområde.

Utskottet konstaterar att vissa av de åsikter som det anförde i sitt utlåtande till utrikes-

utskottet den 17 maj 1990 på ett tillfredsställande sätt har beaktats senare under behandlingen. Eftersom regeringen inte i samband med sin proposition inför hela riksdagen och dess specialutskott har redogjort för förhandlingsprocessen finns det i detta sammanhang inte tillräckliga förutsättningar för att bedöma den. Enligt utskottets mening har dess bedömningar och konklusioner i ovan nämnda utlåtande visat sig vara riktiga, och EES-avtalet löser inte på ett tillfredsställande sätt alla de problem som behandlas i utlåtandet."

Problematiska punkter:

Bl.a. följande punkter är problematiska i EES-avtalet:

— att avtalet de facto begränsar Finlands suveränitet och att en del av lagstiftningsbehörigheten, den verkställande makten och domsrätten övergår från finländska statsorgan till övernationella organ, något som på det hela taget innebär att den valfria nationella rörelsefriheten väsentligt minskar,

— att riksdagens primära behörighet att utfärda normer smulas sönder till följd av att avtalet bemyndigar domstolarna att genom sina tolkningar ge normerna ett innehåll,

— att avtalets artikel 108 punkt 1 är ägnad att äventyra domstolarnas oavhängighet, som i princip erkänns i en annan punkt i avtalet.

Ett problem med avtalskomplexet är åtminstone än så länge att riksdagens och dess specialutskotts faktiska möjligheter till inflytande inte säkerställs eller att det åtminstone råder oklarhet om hur man skall trygga specialutskottens faktiska möjligheter att via regeringen påverka ställningstagandena i EES. Detta i kombination med att riksdagens behörighet att fatta beslut bör stärkas och medborgarna ges ökat medinflytande kräver att statsförfattningen ändras och att reformarbetet i detta syfte fortsätter.

Utskottet borde ha fäst uppmärksamhet vid behovet av att ordna efterhandskontroll av lagarnas grundlagsenlighet eller åtminstone vid att behovet utreds. Integrationsutvecklingen understryker frågans aktualitet. Enligt min mening bör kontrollen av grundlagsenligheten vara starkt riksdagscenterad.

Efter det att EES-avtalet trätt i kraft kan anpassningen till den nya situationen aktualisera många problem som man inte har berett sig tillräckligt väl för. Därför bör man överväga

ett nät av skyddslagar i likhet med EEC-skyddslagarna genom stadganden som bl.a. tryggar medborgarnas grundläggande rättigheter, fackföreningsrörelsens verksamhetsmöjligheter och förutsättningarna för att utveckla hemmamarknaden.

Förslag om tillägg till utlåtandet:

Hänvisande till ovan anförda motivering föreslog jag att följande stycke borde ha fogats till slutet av utskottets utlåtande:

”Integrationsutvecklingen har aktualiserat behovet av att utreda hur en efterhandskontroll av lagarnas grundlagsenlighet skall ordnas eller åtminstone av en utredning om behovet av sådan kontroll.

Om vi skall kunna anpassa oss till situationen efter det att EES-avtalet trätt i kraft och vara beredda att förebygga eventuella problem eller åtminstone att lindra dem krävs det skyndsamma åtgärder för att bereda en lagstiftning i stil med EEC-skyddslagarna som syftar till att trygga bl.a. medborgarnas grundläggande rättigheter, fackföreningsrörelsens verksamhetsmöjligheter och förutsättningarna för att utveckla hemmamarknaden.”

Andra anmärkningar:

I sitt utlåtande hänvisar grundlagsutskottet till att Finland enligt regeringens proposition inte ämnar ge en sådan underrättelse som nämns i protokoll 34 som anknyter till huvudavtalets artikel 107 om att finska domstolar kan begära besked av EEG-domstolen om tolkningen av

sådana bestämmelser i EES-avtalet som är identiska med motsvarande bestämmelser i gemenskapsrätten. Flera sakkunniga uppmärksammade detta och föreslog, samtidigt som de underströk domstolarnas oavhängighet, att utskottet skulle förutsätta att någon sådan underrättelse inte kommer att ges senare heller. På basis av detta föreslog jag att denna punkt i utlåtandet skulle lyda som följer:

”Utskottet *förutsätter* att en dylik underrättelse inte ges och påpekar att om man med avvikelse från utskottets ståndpunkt senare ämnar ge en underrättelse bör det stadgas om detta i en lag som behandlas i vanlig grundlagsordning.”

I det avsnitt av utlåtandet som gäller det första lagförslaget fäster utskottet uppmärksamhet vid uttrycket ”i enlighet med relevanta avgöranden” i huvudavtalets artikel 6. Enligt min mening skulle utskottet i detta sammanhang ha haft orsak att nämna denna av vissa sakkunniga påtalade osäkerhet vid lagens tillämpning, som följer av skyldigheten att iaktta normer och regler som inte är exakt kända. Jag föreslog att detta skulle konstateras också i utskottets utlåtande men förslaget förkastades.

Vissa av de sakkunniga som hördes i utskottet ansåg att den i det första lagförslagens 4 § och 10 § 3 mom. föreslagna delegeringen av lagstiftningsbehörighet går längre än vad EES-avtalet och införandet av det förutsätter. De sakkunniga förutsatte att dessa punkter stryks och att utlåtandet avfattas utgående från detta. Då så inte skedde föreslog jag att grundlagsutskottet skulle anföra

att det första lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 22 september 1992

Ensio Laine

II

Grundlagsutskottet godkände efter omröstning utlåtandet till riksdagens utrikesutskott om regeringens proposition nr 95 med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Jag omfattar utskottets ståndpunkt i övrigt utom

att det första lagförslaget i propositionen enligt min mening bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen eftersom lagförslagens 4 § och 10 § 3 mom. ingriper i det interna förfarandet och fördelningen av behörighet enligt Finlands statsförfattning.

I utskottets ställningstaganden borde man dessutom ha befattat sig med följande omständigheter:

Grundlagsutskottet betonade 17.5.1990 i sitt utlåtande till utrikesutskottet att det kommande EES-avtalet är ett av de viktigaste internationella fördrag som Finland godkänt. Utskottet konstaterade att avtalet innehåller vissa begränsningar av de kriterier för Finlands suveränitet som säkerställs i regeringsformen. I utlåtandet konstaterade grundlagsutskottet då dessutom att en del av lagstiftningsbehörigheten, den verkställande makten och domsrätten överförs på övernationella organ. I utlåtandet framhövdes också riksdagens ställning vid avtalsarrangemangen och förhandlingarna. I den föreliggande propositionen har regeringen emellertid inte för riksdagen redogjort för de av grundlagsutskottet och specialutskotten framlyfta ärendena som inte har kunnat tas in i EES-avtalet.

Regeringen har i propositionens motivering nämnt att Finland inte ämnar ge en sådan underrättelse som avses i protokoll 34 i anknnytning till huvudavtalets artikel 107 om att finska domstolar skall begära EG-domstolens besked om tolkningen av sådana bestämmelser i

EES-avtalet som är identiska med motsvarande regler inom gemenskapsrätten. Om domstolarna begär dylika tolkningar till grund för sina avgöranden, skulle detta stå i strid med domstolarnas oavhängighet som garanteras i regeringsformen, eftersom beslutet skulle binda tolkningen i den domstol som begärt beslutet. Utskottet borde ha förutsatt att Finland inte kommer att ge någon sådan underrättelse.

Enligt min uppfattning borde utskottet i sitt utlåtande speciellt ha ägnat uppmärksamhet åt huvudavtalets artikel 6 som förpliktar finländska domstolar att också iaktta sådana relevanta avgöranden som EG-domstolen gjort redan innan avtalet undertecknades. Det borde åtminstone med exempel ha visats vilka eventuella avgöranden av EG-domstolen som är dylika relevanta avgöranden som de finska domstolarna måste följa.

Om EES-avtalet träder i kraft med bindande verkan för Finland borde grundlagsutskottet med tanke på denna eventualitet i sitt utlåtande ha fäst speciell uppmärksamhet vid efterhandskontrollen av om sådana för Finland bindande nya EG-direktiv som utfärdas efter det att avtalet har trätt i kraft är grundlagsenliga eller inte.

Helsingfors den 22 september 1992

Raimo Vistbacka