

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2002 rd

Statsrådets utredning med anledning av den öppna samordningsmetoden

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 3 april 2002 statsrådets utredning med anledning av den öppna samordningsmetoden (E 20/2002 rd) till grundlagsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreteraren för EU-frågor Antti Peltomäki, statsrådets kansli

- lagstiftningsråd Joni Heliskoski, justitieministeriet
- professor Esko Antola
- professor Seppo Laakso
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, akademiforskare Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Den öppna samordningsmetoden infördes vid Europeiska rådets extra möte i Lissabon den 23—24 mars 2000. I ordförandeskapets slutsatser från mötet konstateras att metoden kan tillämpas för att sprida bra lösningar och nå större fokusering på EU:s viktigare mål. Syftet med metoden är att hjälpa medlemsstaterna att efterhand utforma egna strategier. Den öppna samordningsmetoden innebär att det skall fastställas riktlinjer för unionen i kombination med bestämda tidsplaner för medlemsstaternas mål, att det skall, när så är lämpligt, fastställas kvantitativa och kvalitativa indikatorer och referensvärden som skall anpassas till behoven i olika medlemsstater och sektorer för att bra lösningar skall kunna jämföras, att gemensamma europeiska

riktlinjer skall överföras till nationell och regional politik och att det skall förekomma regelbunden övervakning och inbördes utvärdering upplagd som en process där man lär av varandra.

Unionsfördragen innehåller inte bestämmelser om den öppna samordningsmetoden. Den öppna samordningsmetoden godkänner inte juridiskt bindande instrument och tillämpningen av metoden har inga formella effekter på behörighetsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater. Om tillämpningen av metoden beslutas från fall till fall.

Regeringens ståndpunkt

Finland ställer sig inte förbehållslöst bakom den öppna samordningsmetoden. Finland bedömer den öppna samordningsmetoden från fall till fall

och förutsätter att metoden, oavsett fall, tillämpas för att nå ett klart och konkret mål, att avsikten med samordningen ingår i unionens målsättning och att metoden är det bästa instrumentet för att nå målet. Tillämpningen av metoden bör vara ändamålsenlig och förfarandena så lätta som möjligt för att stå i rätt proportion till målet. Tillämpningen av metoden får de facto inte rubba kompetensfördelningen mellan unionens institutioner och leda till att det med tiden uppstår nya processer som i alltför stor utsträckning belastar arbetet i rådet och fördunklar behörighetstilldelningen. Resultaten av den öppna samordningsmetoden bör om möjligt kopplas till existerande processer och förfaranden.

I den nationella beredningen av den öppna samordningsmetoden bör riksdagens roll i behandlingen av EU-frågor tryggas. Enligt utredningen kommer den öppna samordningsmeto-

den att behandlas av riksdagen på vanligt sätt inom behandlingsprocessen för EU-frågor. Tillämpningen av metoden på enstaka politikområden kommer inte till behandling i riksdagen enligt 96 § grundlagen utan i regel med stöd av 97 § grundlagen, eftersom tillämpningen av metoden inte innebär bindande rättsliga instrument från EU. Frågor som gäller den öppna samordningsmetoden kommer till behandling i riksdagen också i anknytning till rådssammanträden och aktuella Europeiska råd.

Eftersom tillämpningen av den öppna samordningsmetoden i praktiken har en betydande styreffekt för EU och medlemsstaterna, bör ministerierna enligt utredningen särskilt se till att riksdagen i enlighet med 97 § grundlagen informeras i god tid om nya projekt inom ramen för den öppna samordningsmetoden.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den öppna samordningsmetoden. Den öppna samordningsmetoden infördes vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000. Mötet enades om ett nytt strategiskt mål för EU, som syftar till att stärka sysselsättningen, den ekonomiska reformen och den sociala sammanhållningen. Enligt ordförandeskapets slutsatser kommer genomförandet av denna strategi att ske genom en förbättring av befintliga processer, införande av en ny öppen samordningsmetod på alla nivåer i anslutning till en starkare väglednings- och samordningsroll för Europeiska rådet. Metoden har senare tillämpats på många politikområden, vilket framgår av statsrådets utredning.

Den öppna samordningsmetoden kan allmänt karakteriseras som ett instrument för det politiska samarbetet mellan unionsstaterna och tillämpningen sker exempelvis genom antagande av gemensamma riktlinjer, utbyte av information, uppföljning och inbördes utvärdering. Det finns inte bestämmelser om metoden i unionsfördragen och tillämpningen av metoden påver-

kar alltså inte formellt behörighetsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater. Beslut om tillämpningen av metoden fattas från fall till fall eller politikområdesvis. Enligt ordförandeskapets slutsatser skall Europeiska rådet hålla ett möte varje år för att fastställa relevanta mandat och se till att de följs upp.

Den öppna samordningsmetoden är ännu ostrukturerad. Innehållet kan variera när metoden tillämpas på olika politikområden bland annat beroende på de mål som har satts upp för tillämpningen av metoden. Men i vissa fall har tillämpningen av den öppna samordningsmetoden redan fått en betydande faktisk styreffekt trots att det inte är tillåtet med en formellt bindande reglering inom ramen för metoden.

Grundlagens bestämmelser. Enligt 96 § 1 mom. grundlagen behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Bestämmelser om stora utskottets rätt att få en utredning om beredning-

en av andra ärenden i Europeiska unionen ingår i 97 § 1 mom. grundlagen. Dessutom skall statsministern enligt 97 § 2 mom. grundlagen på förhand samt utan dröjsmål efteråt ge riksdagen eller dess utskott information om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten. Med tanke på konstitutionen är den centrala frågan om det inom ramen för den öppna samordningsmetoden kan uppstå förslag som enligt 96 § 1 mom. skall föreläggas riksdagen.

Utgående från lydelsen gäller 96 § 1 mom. grundlagen generellt sett alla beslut som fattas i Europeiska unionen. Riksdagens behörighet har sålunda inte som i den tidigare regleringen på grundlagsnivå begränsats genom hänvisning till beslut av vissa institutioner inom unionen. Bestämmelsen om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen har sålunda i detta avseende större räckvidd än den tidigare regleringen (se också GrUB 6/1999 rd, s. 4—5).

Syftet med 96 § 1 mom. grundlagen är att säkerställa riksdagens möjligheter att i tillräckligt tidigt skede påverka beredningen av alla EU-beslut som till följd av sitt innehåll skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte vore medlem i Europeiska unionen. Bestämmelsens formella kriterium "rättsakter, fördrag eller andra åtgärder" skall enligt förarbetena till grundlag tolkas extensivt, så att riksdagens ställning tryggas (RP 1/1998 rd, s. 153, andra spal-

ten). En avgörande grund för riksdagens behörighet i 96 § 1 mom. grundlagen är att ärendet i fråga om sitt materiella innehåll hör till riksdagens behörighet. Men när det gäller den öppna samordningsmetoden bör ärendet enligt utskottets mening dessutom vara tillräckligt strukturerat för att det enligt 96 § grundlagen skall kunna anses som ett förslag som skall tillställas riksdagen för behandling.

Förslaget om införande av den öppna samordningsmetoden och de ärenden som faller inom ramen för förfarandet måste anses vara ett i 96 § grundlagen avsett förslag till andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen, förutsatt att de ovan nämnda villkoren uppfylls. I annat fall tillämpas bestämmelsen i 97 § 1 mom. grundlagen om stora utskottets rätt att få en utredning av statsrådet om beredningen av ärenden i Europeiska unionen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att utskottet i övrigt omfattar statsrådets ståndpunkter men anser i fråga om förfaringssättet att förslaget om den öppna samordningsmetoden skall föreläggas riksdagen med stöd av 96 § 1 mom. grundlagen, om ärendet på grund av sitt innehåll kan anses falla under lagrummet.

GrUU 23/2002 rd — E 20/2002 rd

Helsingfors den 29 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd

Johannes Leppänen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekretarare var

utskottsråd Sami Manninen.