

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av konventionen om tryggnad av det immateriella kulturarvet

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition om godkännande av konventionen om tryggnad av det immateriella kulturarvet (RP 101/2012 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Tapio Puurunen, justitieministeriet
- enhetschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Kati Jussila, finansministeriet
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet
- professor Mikael Hidén
- forskare Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den inom FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur, Unesco, upprättade konventionen om tryggnad av det immateriella kulturarvet. Syftet med den är att trygga det immateriella kulturarvet, säkerställa att lokalsamhällens, grupper och enskilda personers immateriella kulturarv respekteras och höja medvetandet om det immateriella kulturarvets betydelse. Genom konventionen har det upprättats en fond inom Unesco för att främja det immateriella kulturarvet, till vilken varje part förbinder sig att minst vartannat år betala ett belopp som uppgår till en

procent av respektive stats årliga medlemsavgift till Unesco.

Konventionen trädde i kraft 2006. För Finlands del sätts konventionen i kraft tre månader efter att godkännandeinstrumentet deponerats hos Unescos generaldirektör.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

Regeringen dryftar i propositionsmotiven i vilken utsträckning konventionen har bindande konsekvenser för riksdagens budgetmakt. Parterna förpliktas att vartannat år betala in till den

genom konventionen upprättade fonden ett litet belopp som täcks av nuvarande budgetanslag. Konventionen förpliktar också till åtgärder för att sätta konventionen i kraft och för de hithörande kostnaderna krävs riksdagens samtycke. Re-

geringen är inte helt säker på om riksdagens samtycke behövs för den lilla obligatoriska medlemsavgiften och anser därför att grundlagsutskottet bör yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behovet av riksdagens samtycke

Enligt artikel 26 i konventionen om tryggnad av det immateriella kulturarvet ska konventionsstaterna till den fond för det immateriella kulturarvet som upprättas genom konventionen minst vartannat år betala ett bidrag som uppgår till högst en procent av respektive stats årliga medlemsavgift till Unesco. För Finlands del blir det fråga om ca 16 000 euro per gång. Regeringen konstaterar i motiven att "trots att kravet på att betala medlemsavgiften i och för sig är bindande för riksdagens budgetbefogenheter, anses riksdagens samtycke inte krävas för att Finland ska förbinda sig till bestämmelsen, eftersom avgiften endast föranleder Finland kostnader som är av ringa och upprepade art och kan finansieras inom ramen för nuvarande anslagsnivå". Däremot anser regeringen att riksdagens samtycke behövs för kostnaderna för tillämpning av konventionen, uppskattningsvis 124 000 euro per år (s. 12).

Behovet av riksdagens samtycke och räckvidden för de konventionsbestämmelser som kräver samtycke måste bedömas mot 94 § 1 mom. i grundlagen. Där föreskrivs det att riksdagen godkänner fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Bestämmelser som av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande handlar i praktiken främst om fördrag som ändrar gränserna för rikets territorium och internationella förpliktelser som binder riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd, s. 149). Konventio-

nen innehåller inte bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och har inte heller annars avsevärd betydelse. Behovet av riksdagens samtycke måste följaktligen bedömas mot vilka bindande konsekvenser konventionen har för riksdagens budgetmakt.

Utskottet har några gånger efter grundlagsreformen ansett att en internationell överenskommelse krävt riksdagens samtycke också av den anledningen att den innehåller bestämmelser som binder riksdagens budgetmakt. I vissa fall har de bindande konsekvenserna för budgetmakten varit betydande (se GrUU 11/2003 rd, GrUU 14/2005 rd), i vissa fall obetydligare. Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen krävde riksdagens godkännande också på grund av sina bindande konsekvenser för riksdagens budgetmakt, eftersom domstolen huvudsakligen finansieras med bidrag från stadgeparterna. (GrUU 45/2000 rd)¹. Bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss var en förpliktelse som behövde riksdagens godkännande även på grund av sina budgetkonsekvenser, låt vara att de var indirekta (GrUU 18/2002 rd)². Även gränsöverskridande överenskommelsen mellan Finland och Sverige krävde riksdagens godkännande eftersom den binder riksdagens budgetmakt (GrUU 14/2010 rd)³. Utskottet har emellertid i sina utlåtanden

¹ Enligt propositionen låg Finlands svarbedömbara bidrag i den första fasen någonstans mellan 58 644 dollar, dvs. ca 367 616 mark, och 510 963 dollar, dvs. ca 3 203 023 mark (RP 161/2000 rd).

² Propositionens bedömning var att förpliktelserna skulle kosta mindre än de 10 000–15 000 euro som betalades årligen enligt den tidigare konventionen (RP 22/2002 rd).

inte explicit tittat på förpliktelsens storlek i bedömningen av om riksdagens samtycke behövs eller inte. Däremot har utskottet en gång gått emot propositionen och ansett att riksdagens godkännande inte behövs på grund av konventionens bindande konsekvenser för budgetmakten, eftersom det då endast gällde en engångsbetalning i en exceptionell situation (GrUU 19/2010 rd).

Bestämmelsen i grundlagens 94 § 1 mom. om att riksdagen också ska godkänna förpliktelser som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande motsvarar 33 § 1 mom. i den tidigare gällande regeringsformen. I äldre juridisk litteratur ansågs bestämmelsen inte kategoriskt kräva riksdagens godkännande av alla internationella förpliktelser med statsfinansiella effekter⁴.

Men grundlagsbestämmelsen i fråga vill man värna riksdagens reella budgetmakt. Utskottet menar att detta inte kräver att riksdagen ger sitt samtycke till alla internationella förpliktelser med budgeteffekter. Internationella förpliktelser som orsakar staten större än ringa kostnader behöver få riksdagens samtycke. Frågan om i hur betydande omfattning skyldigheten binder riksdagen när den beslutar om statsbudgeten bör lämpligen tas som utgångspunkt för bedömningen av om kostnaderna är betydande. Om utgiften för en skyldighet blir så liten att den täcks av ett anslag i budgeten utan att anslaget behöver ökas eller ett nytt anslag tas in i budgeten, är skyldigheten inte sådan som av "annan anledning"

kräver riksdagens godkännande på det sätt som avses i 94 § 1 mom., inte ens om den är återkommande. Utskottet anser att den betalningsskyldighet som följer av artikel 26 i konventionen för Finland inte kan anses så betydande med hänsyn till riksdagens budgetmakt att riksdagens samtycke skulle krävas på den punkten. Däremot är de i propositionen angivna kostnaderna för att tillämpa konventionen avsevärt högre per år. På den här punkten binder konventionsbestämmelserna riksdagens budgetmakt och kräver därför riksdagens godkännande.

Behandlingsordning

Utifrån 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet av de avgivna rösterna. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Konventionsbestämmelserna gäller inte grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. i grundlagen och följaktligen kan konventionen godkännas med enkel majoritet.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens samtycke krävs för konventionen om tryggnad av det immateriella kulturarvet och

att beslut om detta ska fattas med enkel majoritet.

³ Överenskommelsen beräknades förorsaka ungefär lika stora kostnader som det gällande avtalet, 125 000 euro per år (RP 264/2009 rd).

⁴ Kaarlo Kaira: Valtiosopimuksen tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932, s. 175—180.

GrUU 29/2012 rd — RP 101/2012 rd

Helsingfors den 9 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Raimo Piirainen /sd
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.