

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2001 rd

Regeringens proposition om godkännande av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, å ena sidan, och Europeiska ge-menskapen och dess medlemsstater, å andra si-dan, samt om godkännande av det interna avtal om finansieringen som medlemsstaterna i Euro-peiska gemenskapen ingått med anledning av partnerskapsavtalet samt med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i part-nerskapsavtalet vilka hör till området för lag-stiftningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 juni 2001 regering-ens proposition om godkännande av partner-skapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområ-det, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, samt om godkännande av det interna avtal om finansie-ringen som medlemsstaterna i Europeiska ge-menskapen ingått med anledning av partner-skapsavtalet samt med förslag till lag om ikraft-trädande av de bestämmelser i partnerskapsavta-let vilka hör till området för lagstiftningen (RP 84/2001 rd) till utrikesutskottet för bered-ning och bestämde samtidigt att grundlagsut-

skottet skall lämna utlåtande i ärendet till utri-kesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Laura Kansikas-Debraise, utrikes-sekreterare Pekka Puustinen och lagstift-ningsrådet Ronald Wrede, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieminis-teriet
- professor Petri Helander
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner dels det i Cotonou i Benin den 23 juni 2000 undertecknade partnerskapsavtalet mellan grupper av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, dels det interna avtal om finansieringen, undertecknat i Bryssel den 18 september 2000, som medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen ingått med anledning av partnerskapsavtalet. Dessutom föreslår regeringen att riksdagen godkänner en lag om ikraftträdande av de bestämmelser i partnerskapsavtalet som hör till området för lagstiftningen.

Partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och AVS-staterna innehåller bestämmelser om samarbetets politiska dimension, utvecklingssamarbete och handel. Målet för samarbetet är att främja AVS-staternas ekonomiska, kulturella och sociala utveckling för att därigenom bidra till fred och säkerhet och till främjande av en stabil och demokratisk politisk miljö. Genom det interna avtalet mellan EU-staterna om finansieringen inrättas en nionde europeisk utvecklingsfond för finansiering av samarbetet inom ramen för partnerskapsavtalet.

I propositionen ingår som bilaga ett i Bryssel den 18 september 2000 undertecknat internt avtal mellan EU-staterna om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet. Regeringen har inte begärt riksdagens samtycke till detta avtal.

Partnerskapsavtalet är ett så kallat blandat avtal, det vill säga ett avtal baserat på delad kompetens. En del av bestämmelserna ingår i Europeiska gemenskapens exklusiva behörighet, en del hör till såväl gemenskapens som medlemsstaternas kompetens och en del uteslutande till medlemsstaternas kompetens.

Partnerskapsavtalet träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den dag då instrumenten för ratifikation från alla EU-stater och från åtminstone två tredjedelar av AVS-staterna samt instrumentet med anmälan av gemenskapens godkännande av avtalet har deponerats. Det interna avtalet om finansieringen träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter det att den sista EU-medlemsstaten har anmält att den har godkänt avtalet.

Den föreslagna lagen om införande av partnerskapsavtalet avses träda i kraft samtidigt som avtalet.

Regeringen anser i motiveringen till lagstiftningsordningen att artiklarna 15 och 100 i partnerskapsavtalet, som gäller ministerrådet för AVS-EG-kompetens, inte strider mot grundlagen enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis. Det gör inte heller bestämmelsen i partnerskapsavtalets artikel 98 om lösande av tvister genom ett skiljeförfarande. Regeringen menar att beslutet om att godkänna partnerskapsavtalet kan fattas med flertalet av de avgivna rösterna och att förslaget till lag om införande av avtalet kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Kravet på godkännande

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till

området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Grundlagsutskottet har i sin tolknings Praxis ansett att riksdagens godkännandekompetens omfattar alla bestämmelser i internationella förpliktelser som i materiellt hänseende hör till området för lagstiftningen, oavsett om en bestämmelse står i strid eller samklang med en i

Finland genom lag utfärdad bestämmelse (se exempelvis GrUU 45/2000 rd och GrUU 6/2001 rd).

AVS-EG-avtalet. Regeringen redogör i propositionsmotiveringen för vilka bestämmelser i partnerskapsavtalet som hör till lagstiftningens område. Sådana finns åtminstone i artikel 13.3 (förbud mot diskriminering på grund av nationalitet), artikel 15.3 och artikel 100 (AVS-EG:s ministerråds kompetens), artikel 52 (undantagsbestämmelse på skatteområdet), artikel 91 (företräde för partnerskapsavtalet), artikel 98 (lösning av tvister genom ett skiljeförfarande) och i protokoll 2 till partnerskapsavtalet (privilegier och immunitet).

Dessutom ingår i partnerskapsavtalet bestämmelser, där parterna bekräftar sina åtaganden att respektera de mänskliga rättigheterna (artikel 13.1 och 13.5 punkt b) och arbetsnormerna sådana de slagits fast i ILO-konventionerna (artikel 50.1). Generella och manifestbetonade bestämmelser av detta slag påverkar inte innehållet i Finlands internationella förpliktelser eller förpliktelsernas omfattning när det gäller de mänskliga rättigheterna och arbetslivet. Därför behövs inte riksdagens samtycke till dem (se GrUU 45/2000 rd). Däremot hör bestämmelserna om de mänskliga rättigheterna i artikel 9.2 till området för lagstiftningen, eftersom de får en bindande verkan av en ny typ i och med samråds- och sanktionsförfarandet i artikel 96.

I artikel 13.5 punkt c i åläggs EU:s medlemsstater att återta en unionsmedborgare som olagligen uppehåller sig på en AVS-stats territorium. Bestämmelsen hör med hänsyn till 9 § grundlagen till området för lagstiftningen.

Artikel 94.1 i partnerskapsavtalet ger AVS-EG:s ministerråd rätt att godkänna varje ansökan om anslutning till avtalet från en i bestämmelsen avsedd självständig stat och fastställa villkoren och de särskilda bestämmelserna för en enskild stats anslutning i ett särskilt protokoll, som skall utgöra en integrerad del av avtalet. I sådana fall kan ministerrådets befogenheter sträcka sig in på området för lagstiftningen och inkräkta på Finlands suveränitet, och därför

måste också artikel 94.1 anses höra till området för lagstiftningen.

Det interna finansieringsavtalet. Det interna finansieringsavtalet mellan Europeiska gemenskapens medlemsstater hänger samman med genomförandet av partnerskapsavtalet och kräver riksdagens samtycke, eftersom det binder riksdagens budgetmakt och innehåller bestämmelser om medlemsstaternas borgensansvar.

Det interna proceduravtalet. I propositionen ingår som bilaga ett internt avtal mellan Europeiska unionens medlemsstater om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS-EG. Regeringen anser att avtalet inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och har därmed inte begärt riksdagens samtycke till det. Medlemsstaternas ståndpunkt vid tillämpning av artiklarna 96 och 97 i partnerskapsavtalet skall, när denna gäller frågor som omfattas av medlemsstaternas behörighet, fastställas av rådet med kvalificerad majoritet i överensstämmelse med förfarandet enligt den bilaga som avses i artikel 3 i proceduravtalet. I princip är det därmed möjligt att Finland genom detta förfarande förpliktas att delta i sanktionsartade åtgärder mot en AVS-stat och verkställa åtgärder inom områden som hör till vår egen kompetens. Bestämmelserna påverkar Finlands suveränitet och hör därmed till området för lagstiftningen. Detsamma gäller bestämmelserna i proceduravtalets artikel 6 om hänskjutande till EG-domstolen av tvister angående partnerskapsavtalet och interna avtal som undertecknas för genomförandet av det.

Eftersom avtalet om åtgärder och förfaranden innehåller bestämmelser som faller inom området för lagstiftningen, krävs det riksdagens godkännande för att Finland skall axla åtagandet.

Godkännandebeslutets räckvidd

Partnerskapsavtalet AVS-EG. Partnerskapsavtalet är ett så kallat blandat avtal som utmärks av delad kompetens. Av den anledningen föreslår regeringen i propositionen att riksdagen godkänner avtalet till den del det ingår i Finlands behö-

riighet. Förslaget motsvarar grundlagsutskottets hållning till utformningen av godkännandebeslutet när beslut om blandat avtal fattas (GrUU 6/2001 rd).

I propositionsmotiveringen nämns ingenting om vilka bestämmelser som hör till Europeiska gemenskapens behörighet och vilka till medlemsstaternas. Enligt en särskild utredning till utskottet ingår bestämmelserna om varuhandel och tullfrihet i gemenskapens exklusiva behörighet. När det gäller bestämmelserna om utvecklingssamarbete kompletterar gemenskapens och medlemsstaternas behörighet varandra. I fråga om fri rörlighet för personer har gemenskapen rätt begränsad makt att agera i förhållande till tredjeländer. Avtalsbestämmelserna om respekt för de mänskliga rättigheterna, demokratiska principer och rättstatsprincipen och om samarbetets politiska dimension faller under gemenskapens kompetens bara till den del de har återverkningar på andra avtalsbestämmelser som faller under gemenskapens kompetens. Bestämmelserna om de beslut organen i avtalet fattar och hur dessa skall fattas ingår delvis också i medlemsstaternas behörighet.

Det är svårt att exakt ange vilka bestämmelser som ingår i gemenskapens respektive medlemsstaternas befogenheter i generella och omfattande blandade avtal av den typ partnerskapsavtalet representerar. I sista hand är det EG-domstolen som avgör eventuella konkreta tvister om kompetensen. Men med hänsyn till den information riksdagen behöver för att kunna fatta sitt beslut är det viktigt att det av propositionen framgår hur behörigheten fördelar sig (GrUU 6/2001 rd). Regeringen bör i propositionerna punkt för punkt med tillräckligt stor exakt-
het ange vilka avtalsbestämmelser eller berörda objekt som hör till medlemsstaternas behörighet.

De interna avtalen. I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna det interna finansieringsavtalet i sin helhet. Utskottet är av samma mening, eftersom detta motsvarar lydelsen i 94 § 1 mom. grundlagen och utskottets härpå baserade praxis (se exempelvis GrUU 45/2000 rd och

GrUU 6/2001 rd). Detsamma gäller det interna proceduravtalet.

Beslut om godkännande

Enligt 94 § 2 mom. grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall beslutet fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Partnerskapsavtalet AVS-EG. I artikel 15 ingår bestämmelser om ministerrådet för AVS-EG. Ministerrådet skall bestå av ledamöterna av Europeiska unionens råd och ledamöterna av Europeiska gemenskapernas kommission, å ena sidan, och av en regeringsledamot från varje AVS-stat, å andra sidan. Enligt proceduravtalet är det åter Europeiska unionens råd som med enhällighet fastställer den gemensamma ståndpunkt som gemenskapens företrädare skall inta i ministerrådet för AVS-EG när detta behandlar frågor som omfattas av medlemsstaternas behörighet.

Ministerrådet för AVS-EG kan enligt artikel 15.3 i partnerskapsavtalet i samförstånd med parterna fatta för parterna bindande beslut. Ministerrådets bindande beslutsbefogenheter kan karakteriseras som en rätt att utfärda bestämmelser, som krävs för att partnerskapsavtalet skall kunna genomföras men vilkas innehåll och räckvidd avtalsbestämmelserna begränsar. Om man dessutom beaktar bestämmelserna i partnerskapsavtalets artikel 15.2 om ministerrådets uppgifter, finner utskottet det föga sannolikt att ministerrådet fattar beslut om sådana frågor inom medlemsstaternas kompetens som hör till lagstiftningens område.

Avtalets bestämmelser om ministerrådets beslutanderätt bör ses som en överföring av lagstiftningsmakt, eftersom beslut av ett organ tillsatt genom ett externt avtal anses utgöra en integrerande del av EU:s rättsordning. För besluten gäller exempelvis EG-rättens ledande rättsprinciper, däribland principen om omedelbar rättsverkan. Grundlagsutskottet har i tidigare analyser av liknande avtal ansett att det inte är fråga

om verklig överföring av lagstiftningsbehörighet till en internationell institution som uppstått genom ett externt EG-avtal, eftersom ett beslut av institutionen inte kan uppstå mot den behöriga statsrådsmedlemmens vilja (se GrUU 20/1995 rd). Den behöriga statsrådsmedlemmen kan påverka beslutsfattandet i det förfarande för beslutsfattande som ingår i partnerskapsavtalet. På grund härav och med hänsyn till 1 § 3 mom. grundlagen om Finlands deltagande i internationellt samarbete utgör avtalsbestämmelsen om ministerrådets beslutsbefogenheter inget problem för Finlands suveränitet.

I och med att ministerrådet får en bindande beslutanderätt leder det till en exceptionell indirekt kompetensförskjutning på det nationella planet, från riksdagen till regeringen. Utskottet vill därför understryka vikten av att procedurerna enligt 96 § grundlagen följs (se GrUU 20/1995 rd och GrUU 28/1997 rd).

När ministerrådet godkänner en ansökan från en stat om anslutning till partnerskapsavtalet, får det enligt artikel 94.1 fastställa villkoren och de särskilda bestämmelserna för den berörda statens anslutning i ett särskilt protokoll, som skall utgöra en integrerande del av avtalet.

Det särskilda protokollet kan innehålla bestämmelser också om sådana saker som faller inom medlemsstaternas kompetens och som enligt Finlands grundlag hör till lagstiftningens område. Men de bestämmelser som utfärdas i samband med anslutningen måste trots allt förankras i partnerskapsavtalet, som därmed begränsar ministerrådets befogenheter. Det är inte sannolikt att man med hänsyn till avtalskomplexet i protokollet tar in till medlemsländernas kompetens hörande elementära bestämmelser som påverkar grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller annars hör till området för lagstiftningen. Även om ett arrangemang med EU-koppling av det nu aktuella slaget leder till en viss indirekt kompetensöverföring till statsrådet, påverkar det inte behandlingsordningen för avtalet, menar utskottet.

Enligt artikel 100 i partnerskapsavtalet får ministerrådet se över, omarbeta och/eller ändra bilagorna II, III, IV och VI, som utgör en inte-

grerande del av avtalet. Bilagorna gäller rätt tekniska frågor och därför påverkar bestämmelserna om ministerrådets befogenheter inte behandlingsordningen för avtalet.

Bestämmelsen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i partnerskapsavtalets artikel 13.3 står i samklang med förbudet mot diskriminering i 6 § 2 mom. grundlagen. Bestämmelsen i artikel 13.5 stycke c i om skyldighet att återta en unionsmedborgare skiljer sig inte från förbudet i 9 § 3 mom. grundlagen att hindra finska medborgare att resa in i landet. Artikel 13 strider inte mot det i 9 § 4 mom. grundlagen föreskrivna förbudet mot att återsända utlänningar.

Bestämmelserna i artikel 98 om lösning av tvister gällande tolkningen och tillämpningen av partnerskapsavtalet påverkar inte behandlingsordningen för avtalet (GrUU 10/1998 rd).

Beslut om godkännande av partnerskapsavtalet kan fattas med enkel majoritet.

Det interna avtalet om förfaranden. Om Europeiska unionens råd fattar beslut om saken med kvalificerad majoritet kan Finland på grund av artikel 3 i det interna proceduravtalet och bilagan till avtalet bli skyldig att delta i sanktioner mot en AVS-stat. Men i det fallet deltar Finland i åtgärderna och, om de hör till vår egen kompetens, verkställer vid behov dem som medlem av Europeiska unionen och i samråd med de övriga unionsstaterna. Utskottet framhåller också att åtgärderna kan bygga på kravet på respekt för de mänskliga rättigheterna, demokratiska principer och rättsstatsprincipen, krav som är legitima med hänsyn till Finlands grundlag. Åtgärder kan också vidtas för att komma åt grava fall av korruption. Bestämmelserna i det interna avtalet om förfaranden strider inte mot grundlagens bestämmelser om Finlands suveränitet, anser utskottet. Avtalet kan följaktligen godkännas med enkel majoritet.

Lagförslaget

I propositionen ingår ett förslag till lag om införande av partnerskapsavtalet. Lagen är en så kallad blankettlag, som nationellt sätter i kraft de

bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Eftersom också det interna avtalet om förfaranden innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som därmed bör införas genom lag, bör 1 § i lagförslaget korrigeras på denna punkt.

På de grunder som utskottet anfört ovan innehåller partnerskapsavtalet och det interna avtalet om förfaranden inte bestämmelser som hänför sig till grundlagen på sätt som avses i 95 § 2 mom. grundlagen. Lagförslaget kan följaktligen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vad gäller föreslagna 2 och 3 § hänvisar utskottet till sina tidigare utlåtanden om bemyndigandet att utfärda förordning i förslaget till lag om ikraftträdande (GrUU 24/2001 rd och GrUU 29/2001 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke krävs

1) för det i Cotonou den 23 juni 2000 ingångna partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, till den del avtalet hör till Finlands behörighet,

2) för det i Bryssel den 18 september 2000 ingångna interna avtalet mellan medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet mellan staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig, och

3) för det i Bryssel den 18 september 2000 ingångna interna avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS-EG, och

att beslut om dessa fattas med enkel majoritet,

att också de bestämmelser i det interna avtalet om förfaranden som hör till området för lagstiftningen bör sättas i kraft genom lag, och

att lagförslaget sålunda kompletterat kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 18 september 2001

I den avgörande behandlingen deltog

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

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Sami Manninen.