

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 38/2001 rd

Regeringens proposition om ikraftsättande av vissa bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 juni 2001 en proposition om ikraftsättande av vissa bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (RP 93/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om propositionen till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- linjedirektör Ora Meres-Wuori, utrikesministeriet
- konsultative tjänstemannen Mikko Puumalainen, statsrådets kansli
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris doktor, akademiforskare Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. Bestämmelserna i Nicefördraget gäller huvudsakligen anpassning av gemenskapens institutionella system och beslutsmekanismer i syfte att möjliggöra en utvidgning av unionen.

För att Nicefördraget skall träda i kraft krävs att alla medlemsstater ratificerar det i enlighet med sina konstitutionella krav. Fördraget träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den månad då samtliga medlemsstater har deponerat sina ratifikationsinstrument.

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som Nicefördraget vid en tidpunkt som bestäms närmare genom förordning av republikens president.

I avsnittet om lagstiftningsordning framhåller regeringen att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och lagen om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen stiftades i så kallad inskränkt grundlagsordning och att lagarna således är så kallade undantagslagar. Att Nicefördraget godkänns in-

nebär, enligt propositionen, ingen utvidgning av de undantag från grundlagen som genomfördes genom anslutningsfördraget och Amsterdamfördraget. Fördraget innehåller inte heller några andra bestämmelser som kan anses stå i strid med grundlagen. Lagförslaget kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med första meningen i 95 § 2 mom. grundlagen, anser regeringen. I avsnittet om lagstiftningsordning analyserar regeringen också ändringen av artikel 7 i unionsfördraget, utvidgat beslutsfattande med kvalificerad majoritet och vissa andra bestämmelser.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Nödvändigheten av riksdagens godkännande

Allmänt. Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

De viktigaste ändringarna i Nicefördraget gäller gemenskapens institutionella uppbyggnad och beslutsmekanismer. I princip är sådana ändringar mycket viktiga för enskilda EU-stater som utövar "en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet" (GrUU 14/1994 rd, s. 3, första spalten). Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt att Nicefördraget är av så stor betydelse att det bör godkännas av riksdagen med hänvisning till bestämmelsen i grundlagen om fördrag som har "avsevärd betydelse".

Uttrycket "området för lagstiftningen" i samma lagrum i grundlagen syftar enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis på alla avtalsbestämmelser som skall ingå i lag oavsett om de står i strid eller samklang med en lagbestämmelse i

Finland (exempelvis GrUU 31/2001 rd, s. 2—3). I propositionen ingår en översikt över de avtalsbestämmelser som enligt regeringen hör till området för lagstiftningen. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkter och framhåller att också de bestämmelser som enligt propositionen är viktiga för budgetmakten ingår i området för lagstiftningen. Dessutom vill grundlagsutskottet lyfta fram vissa andra punkter.

Närmare samarbete. Närmare samarbete innebär att enskilda medlemsstater kan samarbeta inom ramen för unionen trots att alla medlemsstater inte vill eller kan delta i samarbetet. Kriterierna för närmare samarbete och avgränsning av dess räckvidd är, enligt utskottets uppfattning, en viktig fråga för medlemsstaternas rätt att utöva sin suveränitet i unionen i det hänseendet att avtalsbestämmelserna om närmare samarbete ingår i området för lagstiftningen.

Bestämmelserna om närmare samarbete inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken finns i artikel 27a—27e i unionsfördraget. Bestämmelser inom den tredje pelaren om polis-samarbete och straffrättsligt samarbete finns i artikel 40, 40a och 40b. Allmänna kriterier för ett närmare samarbete inom unionsfördragets räckvidd ingår i artikel 43, 43a, 43b och 44. I EG-fördraget ingår bestämmelserna om ett närmare samarbete i artikel 11 och 11a.

Institutionella bestämmelser. Europeiska gemenskaperna utövar i betydande grad offentlig makt som ingår i Finlands jurisdiktion och gör det i form av lagstiftande, verkställande och dömande makt. Därför anser utskottet att de institutionella bestämmelserna är så nära kopplade till en stats suveränitet att de ingår i området för lagstiftningen. De gäller Europaparlamentet, kommissionen och domstolen, andra lagskipningsorgan och dessas verksamhet samt revisionsrätten. Likadana bestämmelser ingår i respektive fördrag om upprättandet av gemenskaperna.

Institutionella bestämmelser ingår också i protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen, som ingår som bilaga till unionsfördraget och EG-fördraget. Också de hör till området för lagstiftningen. På samma grunder kan det anses att bestämmelser om rådgivande organ som medverkar i gemenskapens lagstiftningsprocess hör till området för lagstiftningen. Artikel 263 om regionkommittén nämns i propositionen. Dessutom bör ekonomiska och sociala kommittén nämnas i sammanhanget, anser grundlagsutskottet.

Övriga synpunkter. Också bestämmelserna i artikel 266 i EG-fördraget om att Europeiska investeringsbanken är en juridisk person och att vissa artiklar i bankens stadga får ändras hör till området för lagstiftningen. Artikel 24 i unionsfördraget är den rättsliga grunden för avtal inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och anknyter i den meningen i betydande grad till statens utövning av sin suveränitet att den ingår i området för lagstiftningen. I artikel 175.2 i EG-fördraget finns bestämmelser om de frågor i gemenskapens miljöpolitik som rådet måste besluta om med enhällighet. Miljöbestämmelserna ingår i området för lagstiftningen och en bestämmelse som kräver enhälliga beslut i miljöfrågor ingår också i området för lagstiftningen. I det nya andra stycket i artikel 191 i EG-fördraget sägs att rådet skall fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå och särskilt bestämmelser om deras finansiering. Denna typ av bestämmelser som genererar ny kompetens

ingår i området för lagstiftningen. Ändringarna i artikel 300 i EG-fördraget är av betydelse för gemenskapens kompetens att ingå avtal och bestämmelserna hör till området för lagstiftningen. Dessutom anser grundlagsutskottet att också de fördragsbestämmelser som upphäver gällande bestämmelser som hör till området för lagstiftningen kräver riksdagens samtycke. Sådana bestämmelser ingår i artikel 7 och 8 i Nicefördraget.

Genom artikel 5 i Nicefördraget får protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken en ny punkt i artikel 10. Den nya punkten föreskriver om beslutsprocessen i ECB-rådet, rådets beslutförhet och ledamöternas rösträtt får ändras. Ändringen avser väsentliga bestämmelser om en viktig institution och bestämmelserna hör till området för lagstiftningen.

Beslut om godkännande

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner Nicefördraget. Beslutet skall täcka hela fördraget, vilket stämmer överens med formuleringen i 94 § 1 mom. grundlagen (t.ex. GrUU 11/2000 rd, s. 3, första spalten).

Beslut om godkännande

I 94 § 2 mom. föreskriver grundlagen att beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Men om ett förslag gäller godkännande av en förpliktelse som gäller grundlagen måste beslutet fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Den senare regeln är ny i grundlagen eftersom riksdagen tidigare beslutade om godkännande med enkel majoritet i alla sammanhang. I och med att regeln är så ny är det teoretiskt sett möjligt att bedömningen om en fråga gäller grundlagen eller inte kan utfalla på ett annat sätt i samband med beslutet om godkännande än när det gäller ett förslag om ikraftträdande, alltså beträffande 95 § 2 mom. grundlagen. Men ett sådant läge skulle strida mot grundlagsreformen (RP 1/1998 rd, s. 51) och vore ohållbar i sak. Utskottet anser därför att ett beslut om godkännande alltid skall fattas med kvalificerad majoritet

om ett lagförslag om ikraftträdande behandlas i inskränkt grundlagsordning.

I nästa avsnitt går utskottet in på förhållandet mellan Nicefördraget och grundlagen.

Förslaget till lag om ikraftträdande

Utgångspunkter för en bedömning av suveräniteten

Lagen om ikraftträdande av anslutningsfördraget och lagen om ikraftträdande av Amsterdamfördraget. Av flera orsaker stiftades lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen i inskränkt grundlagsordning efter att grundlagsutskottet hade lämnat sitt utlåtande (GrUU 14/1994 rd) om propositionen. Den mest generella orsaken till att denna lagstiftningsordning valdes var att bestämmelserna i anslutningsfördraget rättsligt sett inskränkte Finlands suveränitet. För det första fick EU:s institutioner rätt att utöva offentlig makt i frågor som hörde till Finlands jurisdiktion i form av lagstiftande, verkställande och dömande makt. Detta begränsar de finländska statsorganens kompetens. Dessutom avvek fördragsbestämmelserna från reglerna för hur beslutandemakt fick utövas enligt de dåvarande grundlagarna i förhållande till andra stater och internationella organisationer. Också lagen om ikraftträdande av Amsterdamfördraget stiftades i inskränkt grundlagsordning (GrUU 10/1998 rd).

I konstitutionellt hänseende är dessa ikraftträdelselagar så kallade undantagslagar och de kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om ändringslagen inte utvidgar de undantag från grundlagen som ingår i undantagslagarna. Också tillägg och ändringar som är oväsentliga för helheten men som i sig innebär att undantaget från grundlagen utvidgas en aning kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning, om den fråga som är ett undantag från grundlagen därigenom inte ändrar karaktär (RP 1/1998 rd, s. 124, andra spalten).

Den nya grundlagen. När anslutningsfördraget och Amsterdamfördraget hade antagits och satts

i kraft trädde den nya grundlagen i kraft den 1 mars 2000. Bestämmelserna i 1 § om Finlands suveränitet avviker något från suveränitetsbestämmelserna i den gamla regeringsformen. Därför måste Nicefördraget i första hand bedömas utifrån grundlagsbestämmelserna och först i andra hand med avseende på lagarna om ikraftträdande av anslutningsfördraget och Amsterdamfördraget (jfr GrUU 1/2000 rd).

Tolkningen av bestämmelsen om Finlands suveränitet i 1 § 1 mom. grundlagen måste enligt förarbetena till grundlagsreformen beakta Finlands medlemskap i ett flertal internationella organisationer (RP 1/1998 rd, s. 72, andra spalten). Bestämmelsen om Finlands suveränitet skall "granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen" (RP 1/1998 rd, s. 73, andra spalten). I grundlagsreformen tog Finland avstånd från den typ av formella tolkningar som säger att ett statligt medlemskap i en internationell organisation alltid innebär att statens suveränitet inskränks. I det sammanhanget hänvisade regeringen i propositionen till tidigare ståndpunkter från grundlagsutskottets sida. Grundlagsutskottet hade tidigare framhållit att Finland som medlem i Europeiska unionen utövar en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet (RP 1/1998 rd, s. 72—73).

I grundlagen föreskriver 1 § 3 mom. följande: "Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället". Ett av syftena med denna grundlagsbestämmelse är att vara en punkt att ta fasta på när det bedöms om en ny internationell förpliktelse strider mot grundlagsbestämmelserna om Finlands suveränitet eller inte. Förarbetena till grundlagsreformen ger vid handen att det är befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet. (RP 1/1998 rd, s. 74, andra spalten). Finlands medlemskap i Europeis-

ka unionen är en viktig form av internationellt samarbete som redan har fått sin givna plats.

När bestämmelserna om Finlands suveränitet i 1 § grundlagen tolkas utifrån motiveringen till grundlagsreformen och med utgångspunkt i att Finland är medlem i Europeiska unionen betyder det, enligt grundlagsutskottets uppfattning, samtidigt också att man måste ta hänsyn till att medlemskapet har medfört vissa begränsningar i suveräniteten i olika delar av det allmänna. Men frågan om att föra över kompetens på unionens institutioner är en sak som a priori gäller suveräniteten som den definieras i grundlagen, anser grundlagsutskottet. Mindre justeringar av unionens uppgifter till exempel utifrån den kompetens som unionen redan nu innehar kan i vissa fall vara i samklang med grundlagsbestämmelserna om Finlands suveränitet. Normala interna omställningar i den institutionella verksamheten spelar vanligen ingen roll för suveräniteten.

Artikel 7 i unionsfördraget

Artikel 7 i unionsfördraget gäller sanktioner mot en medlemsstat och hur de skall förordnas. Vid sanktioner kan en medlemsstat temporärt frångå vissa rättigheter med stöd av unionsfördraget om den allvarligt och ihållande åsidosätter principer som anges i artikel 6.1. Vid behandlingen av Amsterdamfördraget ansåg grundlagsutskottet att lagen om ikraftträdandet måste behandlas i inskränkt grundlagsordning bland annat på grund av de nya bestämmelserna om sanktioner (GrUU 10/1998 rd, s. 6).

Sanktionsmekanismen ändras i Nicefördraget. Med stöd av förfarandet i den nya artikel 7.1 kan unionen ta ställning till frågan redan när det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter principer som anges i artikel 6.1. Rådet får i en ministerkonstellation på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från kommissionen med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets samtycke slå fast att det finns en klar risk och lämna lämpliga rekommendationer till denna stat. Innan detta slås fast skall rådet höra den berörda medlemsstaten och får enligt samma förfarande

anmoda oberoende personer att inom rimlig tid lägga fram en rapport om situationen i den berörda medlemsstaten. Rådet skall, precis som nu, sammanträda på statschefs- eller regeringschefs-nivå och besluta om sanktionerna. Rådet är skyldigt att regelbundet kontrollera om de kriterier som ledde till åtgärderna enligt artikel 7.1 fortfarande gäller.

Genom Nicefördraget utsträcks EG-domstolens kompetens till procedurfrågorna i artikel 7.1. Domstolens behörighet gäller således beslutsförfarandet och den berörda medlemsstatens rätt att bli hörd men sträcker sig inte till rätten att slå fast att det finns en risk eller att ta ställning till om rekommendationerna är lämpliga.

Reformen är egentligen ett kompletterande tillägg till den fas som föregår sanktionen. Det nya förfarandet i sig kan inte leda till några rättsligt betydande åtgärder mot en medlemsstat. Det nya förfarandet kan dessutom anses bromsa upp benägenheten att tillgripa sanktionsförfarandet. Utskottet anser reformen vara motiverad och oproblematisk i konstitutionellt hänseende (GrUU 26/2000 rd).

Utvidgat beslutsfattande med kvalificerad majoritet

Kravet på enhälliga beslut ersätts i Nicefördraget med beslut med kvalificerad majoritet i sammanlagt 37 artiklar i unionsfördraget eller EG-fördraget. Av dessa införs beslut med kvalificerad majoritet i fråga om 22 artiklar när Nicefördraget träder i kraft. I de övriga artiklarna föreskrivs det att beslut med kvalificerad majoritet skall börja tillämpas vid en bestämd tidpunkt som avtalas senare eller genom enhälligt beslut av rådet. Vid en konstitutionell bedömning av sådana ändringar måste fördragsbestämmelsernas karaktär och deras räckvidd i sak beaktas (GrUU 10/1998 rd, s. 8, första spalten).

EG-fördraget. Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen inom EG-fördragets räckvidd ändras inte av att beslutsbestämmelserna ändras, utan de beslutsförfaranden som gemenskapen tillämpar. Nicefördraget

inför inget nytt beslutsförfarande utan utvidgar tillämpningen av ett förfarande som redan finns. Utskottet anser att ändringarna av beslutsreglerna i EG-fördraget inte medför några problem med avseende på bestämmelserna i grundlagen om Finlands suveränitet och att inskränkt grundlagsordning därför inte behöver tillämpas för att införa dem (jfr Amsterdamfördraget, GrUU 10/1998 rd, s. 8, andra spalten).

Artikel 24 i unionsfördraget. Artikeln utgör den rättsliga grunden för avtal inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (också inom polissamarbetet och straffrättsligt samarbete) med en eller flera stater eller internationella organisationer. I samband med Amsterdamfördraget ansåg utskottet att artikeln "överlåter traktatkompetens till organ utanför vår konstitution och inom nya områden som inte ingår i anslutningsfördraget". Den då aktuella lagen om ikraftträdande måste därför behandlas i inskränkt grundlagsordning (GrUU 10/1998 rd, s. 7).

Genom Nicefördraget ändras artikeln till att rådet i vissa fall får fatta beslut med kvalificerad majoritet. Men rätten att ingå avtal ändras egentligen inte. Kravet på enhälliga beslut kvarstår när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att fatta interna beslut. När avtalet syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt skall rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 23.2.

Enligt artikel 23.2 i unionsfördraget kan en medlemsstat genom sin rådsmedlem förklara att den av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik avser att motsätta sig antagandet av ett beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet. Rådet får då med kvalificerad majoritet begära att frågan skall hänskjutas till Europeiska rådet för enhälligt beslut. I samband med Amsterdamfördraget ansåg utskottet att ett beslutsförfarande som medger denna möjlighet inte medför någon sådan begränsning i Finlands beslutsmakt i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor som strider mot grundlagen (GrUU 10/1998 rd, s. 6—7). Med hänvisning till detta anser ut-

skottet det vara klart att ett liknande beslutsförfarande för avtal som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte strider mot bestämmelserna i grundlagen om Finlands suveränitet.

Den andra viktiga ändringen gäller bestämmelsen att ett avtal som ingås med stöd av artikel 24 inte skall vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. Enligt Nicefördraget kan de övriga rådsmedlemmarna då enas om att avtalet likväl skall gälla provisoriskt. Detta innebär samtidigt att avtalet kommer att tillämpas på Finland även om Finland i rådet hade förklarat att vår konstitution kräver ratificering. Artikeln gäller avtal som antagits med kvalificerad majoritet och avser således i princip också avtal som Finland har motsatt sig i rådet.

Denna regel är nödvändig på grund av de praktiska omständigheterna, inte minst i en utvidgad union. Utskottet anser att den inskränkning i suveräniteten som artikeln medger har så små effekter på medlemsstaterna att den står i samklang med bestämmelserna om suveränitet i grundlagen.

Anpassning eller komplettering av grundfördragen genom beslut av rådet

Artiklarna 137.2, artikel 225a (artikel 140a i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen och artikel 32e i fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen), artikel 245 (artikel 160 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen och artikel 45 i fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen) och artikel 266 ger rådet rätt att senare besluta om ändringar som påverkar de materiella bestämmelserna i de fördrag som har ändrats genom Nicefördraget eller den institutionella uppbyggnaden som föreskrivs i dem. För att träda i kraft behöver ändringarna inte ratificeras av medlemsstaterna.

Enligt artikel 137.2 kan rådet genom enhälligt beslut besluta att medbeslutandeförfarandet

skall tillämpas på punkt 1 d, f, och g. Artikel 225a ger rådet rätt att upprätta särskilda rättsinstanser med uppgift att i första instans pröva och avgöra vissa grupper av ärenden på särskilda områden. I beslutet om upprättandet av en särskild rättsinstans skall bestämmelser om rättsinstansens sammansättning fastställas och omfattningen av dess behörighet preciseras. Med stöd av artikel 245 får rådet rätt att genom enhälligt beslut ändra bestämmelserna i domstolens stadga med undantag av avdelning I som gäller domare och generaladvokater. Rätten att ändra stadgan kan också gälla till exempel domstolens organisation och behandlingen av ärenden. Med stöd av artikel 266 kan rådet med enhällighet ändra vissa artiklar i Europeiska investeringsbankens stadga.

På senare år har utskottet granskat liknande fördrag ett flertal gånger (till exempel GrUU 28/1997 rd, GrUU 13/1998 rd, GrUU 45/2000 rd och GrUU 31/2001 rd). Utskottets synpunkter på dessa frågor kan sammanfattas i slutledningen att en institution som inrättats med stöd av ett fördrag kan ges behörighet att anpassa, men inte ändra fördraget. Tillåtna anpassningar bör i materiellt hänseende vara sådana att de inte påverkar fördragets karaktär, men inte heller gäller ärenden som enligt grundlagen kräver riksdagens samtycke.

Med hänvisning till denna generella tolkning bör det ges stor tyngd att frågan gäller fördragen om upprättandet av de europeiska gemenskaperna, menar grundlagsutskottet. På grund av det nära och omfattande samarbetet mellan medlemsstaterna har EG en nyckelroll i de nuvarande internationella förpliktelserna. Utskottet påpekar också att det redan länge har varit känt att unionens avtalsmekanismer och regler för ändringar i avtalen behöver ses över. Att EG-fördraget ger rådet behörighet att besluta om vissa ändringar är ett användbart instrument i det rådande läget.

Den viktigaste punkten med avseende på bestämmelserna om Finlands suveränitet i grundlagen är att rådet beslutar med enhällighet om alla ändringar som avses i Nicefördraget. För den konstitutionella bedömningen spelar det också

en viss roll att rådets beslutsbefogenheter vanligen gäller ärenden som beskrivs exakt och ingående och som berör institutionerna eller förhållandena mellan institutionerna på olika sätt. Med dessa beslut kan rådet inte utvidga gemenskapens kompetens. Rådets beslutsbefogenheter sträcker sig inte till EG-fördragets grundläggande karaktär eller primära mål utan de begränsar sig till den nuvarande ramen. Utifrån dessa omständigheter anser utskottet att de aktuella bestämmelserna i EG-fördraget inte påverkar behandlingsordningen för lagförslaget om ikraftträdande av vissa bestämmelser i Nicefördraget.

Övriga frågor

Artikel 133 i EG-fördraget. Genom ändringarna i artikeln införlivas tjänster och handelspolitiska frågor kring immateriella rättigheter i gemenskapens exklusiva kompetens att ingå avtal. Enligt den gällande formuleringen i fördraget får dessa ärenden införlivas genom enhälligt beslut av rådet. När den gällande bestämmelsen var aktuell ansåg utskottet att den innebar ett bemyndigande för rådet att ändra kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna när det gäller rätten att ingå avtal. Om ändringen genomförs utvidgas gemenskapens kompetens att ingå avtal i väsentlig grad jämfört med läget i anslutningsfördraget. Därför ansåg grundlagsutskottet att denna punkt i Amsterdamfördraget avvek från grundlagen (GrUU 10/1998 rd, s. 5, andra spalten).

Med hänsyn till det ovan relaterade avser ändringen av artikeln i Nicefördraget att gemenskapens kompetens utvidgas. Därför påverkar artikeln inte behandlingsordningen för lagen om ikraftträdandet.

Artikel 229a i EG-fördraget. Artikeln är ny och medger att domstolen får behörighet att avgöra tvister som rör tillämpningen av gemenskapens rättsakter om industriellt rättsskydd. Frågorna kräver enhälligt beslut av rådet. Dessutom skall de ratificeras i medlemsstaterna.

Det är alltså en ändring i EG-fördraget som tillåter att domstolens behörighet utvidgas. Ändringen ger domstolen behörighet att avgöra tvis-

ter som rör tillämpningen av de rättsakter som ingår i unionsrätten. Bedömd utifrån formuleringen i artikeln har utvidgningen sammantaget sett så liten effekt på suveräniteten att frågan inte påverkar lagstiftningsordningen för lagförslaget (jfr GrUU 45/2000 rd, s. 4—5). Frågan måste i vilket fall som helst bedömas på nytt om rådet beslutar ge domstolen ny behörighet, eftersom medlemsstaterna skall anta bestämmelserna i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.

Behörigheten att utfärda förordning. I 2 § i lagen om ikraftträdande av de berörda bestämmelserna i Nicefördraget föreskrivs att närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen kan utfärdas genom förordning av republikens president. Utskottet upprepar här sin tidigare ståndpunkt att "det är svårt att se vad som motiverar att bestämmelserna utfärdas genom förordning

av republikens president i stället för av statsrådet" (GrUU 24/2001 rd, s. 3, första spalten, se även GrUU 29/2001 rd, s. 3, första spalten, och GrUU 31/2001 rd, s. 3, första spalten). Bestämmelserna i 3 mom. står i samklang med 95 § 3 mom. grundlagen (se också GrUU 24/2001 rd, s. 3, första spalten).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke krävs för Nicefördraget,

att detta måste beslutas med enkel röstmajoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 19 oktober 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
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.