

Stora utskottet

Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses (EÄ 35/2020 rd): Ärendet har remitterats till stora utskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 22.5.2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Stora utskottets verksamhet består sedan 1995 nästan uteslutande av behandling av sådana EU-ärenden som avses i 96 och 97 § i grundlagen. Stora utskottet fungerar i dessa ärenden vid sidan av utrikesutskottet som det organ som på hela riksdagens vägnar fattar beslut om Finlands inställning till de ärenden som ska beslutas inom EU och som till sitt innehåll i Finland hör till riksdagens behörighet (96 § i grundlagen). Stora utskottet får med stöd av 97 § 1 mom. i grundlagen dessutom på statsrådets eller sitt eget initiativ utredningar om andra frågor som gäller Europeiska unionen och kan avge utlåtanden om dem till statsrådet. Med stöd av samma bestämmelse får utskottet utredningar av de medlemmar av statsrådet som deltar i Europeiska rådets möten och därmed jämförbara möten före och efter varje sammanträde. Enligt 97 § 2 mom. i grundlagen ska statsministern på förhand och utan dröjsmål efter mötet ge riksdagen eller dess utskott information om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten. Detsamma gäller beredningen av ändringar av de fördrag som Europeiska unionen bygger på. Också i fråga om de ärenden som avses i detta moment kan stora utskottet ge ett utlåtande till statsrådet.

Stora utskottet är enligt grundlagen i ärenden som gäller Europeiska unionen ett organ som fattar beslut på riksdagens vägnar, inte ett organ som bereder beslut för riksdagen. Stora utskottets beslut grundar sig, bortsett från sällsynta undantag, på beredningen i fackutskotten. Största delen av stora utskottets beslut godkänns under rubriken "Riksdagens ståndpunkt" som uttalanden i klämmas utan motiveringar och avvikande meningar. De avvikande meningarna framgår av de motförslag som tagits in i protokollet. Uttalandena innehåller en hänvisning till utlåtandet från det eller de fackutskott som berett ärendet samt som materiellt beslut en anvisning om ett EU-ärende till statsrådet, ofta i form av att utskottet instämmer i statsrådets ståndpunkt som sådan eller ändrad. Stora utskottet godkänner dessutom ett mindre antal utlåtanden till statsrådet, i allmänhet i omfattande ärenden av principiell betydelse. Utlåtandena innehåller motiveringarna till utskot-

Utlåtande StoUU 4/2020 rd

tets ställningstagande samt, om meningsskiljaktigheter uppstår i utskottet, även avvikande meningar.

På grund av stora utskottets ovan beskrivna roll och sätt att fatta beslut använder stora utskottet mindre tid för egentlig informationsinhämtning än fackutskotten. Huvudregeln är att denna del av beredningen av ärenden har skötts i fackutskotten, vars arbete inte behöver upprepas, utan ärendet avgörs utifrån fackutskottens beredning på samma sätt som vid riksdagens plenum. Stora utskottet konsulterar i allmänhet sakkunniga endast i de omfattande principiella frågor som utskottet utarbetar ett egentligt utlåtande om. För tydlighetens skull bör det påpekas att hörandet av ministrar före och efter Europeiska rådets möten varje vecka inte handlar om sakkunnigutfrågning utan om en politisk dialog med ministrar som dessutom kan anlita sina assistenters expertis.

Vid bedömningen av hur riksdagens rätt att få uppgifter tillgodoses måste man inse att föremålen för behandlingen av EU-ärenden avviker från inhemska lagförslag. I stället för att godkänna, ändra eller förkasta ordalydelsen i en regeringsproposition uttrycker stora utskottet riksdagens vilja i fråga om en förhandlingssituation där kommissionens förslag visserligen ligger till grund, men behandlingen påverkas av de 26 övriga medlemsstaternas olika viljor som man sällan exakt känner till. För att kunna fungera som en anvisning till Finlands förhandlare måste riksdagens ståndpunkt samtidigt vara både tydlig och flexibel. Man måste tydligt dra upp riktlinjer för till exempel: Är den föreslagna EU-regleringen önskvärd? Vad vill Finland uppnå i fråga om den? Vad är minimimålet för Finland eller den risk som man absolut måste kunna avvärja? Flexibilitet krävs för att säkerställa att Finland på grund av ett alltför strängt formulerat mål inte i onödan hamnar utanför förhandlingarna, där man annars skulle kunna nå en rimlig kompromiss. Dessutom innebär det beslutsfattande som sker genom förhandlingar att både det aktuella förslaget och förhandlingsläget lätt kan förändras. Det är en realitet som också Finland måste anpassa sig till.

Den ovan beskrivna föränderligheten och inexaktheten i fråga om föremålen för Finlands beslutsfattande i EU-frågor inverkar direkt på hurdan information beslutsfattandet kan bygga på. I förslag till beslut på EU-nivå ingår en i allmänhet tillräcklig utredning av kommissionen om förslagets konsekvenser och kostnader på unionsnivå som också möjliggör en bedömning av de nationella konsekvenserna. När förhandlingarna har inletts bör effekterna av de okända parametrarna från 26 andra medlemsstater läggas till varje bedömning.

Stora utskottet anser att utmaningarna i fråga om riksdagens tillgång till information vid behandlingen av EU-ärenden sällan, om någonsin, hänför sig till överföringen av de uppgifter eller bedömningar som statsrådet har i sin besittning till riksdagens utskott. De utmaningar som tidvis förekommer har snarare att göra med resurserna inom den offentliga förvaltningen i Finland och med hur snabbt behandlingen i EU-rådet sker.

Enligt utskottets bedömning har Finland en relativt liten tjänstemannakader som anvisats för beredning och behandling av EU-ärenden jämfört med sina jämförelseländer. Detta har ett direkt samband med analysernas och rapporteringens omfattning, kvalitet och hastighet. Riksdagens beslutsfattande i EU-frågor måste bygga på den information om det ärende som behandlas och om de övriga medlemsstaternas ståndpunkter som Finlands statsförvaltning lyckas åstadkomma med den personal som står till dess förfogande. Denna information kan eventuellt vara mindre omfattande än den information som ges med en stor medlemsstats resurser. Utskottet ser detta inte som

Utlåtande StoUU 4/2020 rd

något problem som kräver åtgärder, men påminner om att tillgången till information och därmed kvaliteten på beslutsfattandet alltid också är en resursfråga.

Den utmaning som stora utskottet oftast sett i sin verksamhet och som påverkar beslutsprocessen är tiden. De senaste månaderna har alla riksdagens utskott fått se hur det i kristider är utmanande att med begränsade personalresurser få den snabba, heltäckande och samordnade tillgången till information att gå ihop med det snabba beslutsfattande som krisen kräver i frågor som kan ha långvariga ekonomiska eller andra konsekvenser.

I synnerhet i krissituationer leder praktiska omständigheter, såsom EU-institutionernas tidtabeller, statsrådets och riksdagens kalendrar och karaktären av själva krisen, till situationer där ett EU-ärende måste beredas i ett eller flera fackutskott och avgöras i stora utskottet samma dag som det har anlänt till riksdagen. Det är uppenbart att det inte går att sätta sig in i det aktuella ärendet inom en sådan tidsram tillräckligt bra för att kunna skapa en sådan välgrundad helhetsbild som hör till det demokratiska beslutsfattandet. Även om det egentliga problemet inte enligt utskottet kan lösas genom Finlands åtgärder, förutsätter utskottet ändå att statsrådet med alla till buds stående medel ser till att ärendena ges riksdagen så tidigt som möjligt.

Stora utskottet noterar med tillfredsställelse att det under denna valperiod inte har behövt erinra statsrådet om att EU-ärendena bör ges riksdagen vid rätt tidpunkt.

Stora utskottet påminner om att det inte har velat fastställa närmare inom vilken tid ett ärende ”utan dröjsmål” ska lämnas in, utan har nöjt sig med att kräva att skrivelsen lämnas in i så god tid att riksdagens utskott har tillräckligt med tid att behandla ärendet innan Finland måste meddela sin ståndpunkt i EU:s råd eller arbetsgrupp. Det ministerium som bereder ärendet ska anses ha den bästa informationen om hur ärendet framskrider i EU och ministeriet ansvarar för att ärendet lämnas till riksdagen i tillräckligt god tid.

Formkraven för förfarandet enligt 96 § i grundlagen kan i vissa fall vara problematiska när ett ärende kräver brådskande behandling. I praktiken har sådana ärenden som avses i 96 § i grundlagen tillställts riksdagen med iakttagande av lättare yttre formaliteter som egentligen är avsedda för sådana utredningar som avses i 97 § (E-skrivelse), när ärendets brådskande natur eller konfidentialitet inte har tillåtit att en U-skrivelse lämnas in. Stora utskottet har gett sitt tysta samtycke till detta förfarande, som uppfyller de viktigaste materiella kraven i 96 § i grundlagen, förutsatt att informationen om ärendet och statsrådets ståndpunkt är tillräcklig och har samordnats på behörigt sätt inom statsrådet. Behovet av att göra undantag i förfarandena väcker frågan om det finns skäl att inom statsrådet utreda möjligheterna att förenkla de formaliteter i fråga om U-skrivelser som till de centrala delarna beror på bestämmelserna i lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet samt att utveckla it-lösningar som stöder beredningen av skrivelser.

I detta sammanhang noterar stora utskottet också praxisen i fråga om de beslut om sekretess som ges med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen. Statsrådet begär att sekretess i EU-ärenden ska iakttas på det sätt som närmare nämns i riksdagens arbetsordning och i arbetsordningen för stora utskottet. Sekretessbegäran gäller temporärt som påbud tills stora utskottet har tagit ställning till den. I allmänhet har utskottet inga svårigheter att acceptera sekretessbegäran som grundar sig på främjandet av Finlands förhandlingsmål. Under de gångna åren har det dock förekommit situationer

Utlåtande StoUU 4/2020 rd

där en ospecificerad sekretessbegäran och ett beslut om sekretess i onödan har försvårat den offentliga debatten om en viktig fråga. Under denna valperiod har sådana situationer kunnat undvikas genom ett gott samförstånd mellan riksdagen och statsrådet. Utskottet vill ändå påminna om att en begränsning av offentligheten är ett starkt undantag från offentligheten i riksdagsarbetet. Ett beslut om sekretess utfärdas enligt grundlagen endast av en nödvändig orsak, vilket innebär att offentligheten av en handling eller annan information ska begränsas till så snäva och noggrant avgränsade delar som möjligt och endast under den tid som är genuint nödvändig.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Stora utskottet föreslår

att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 20.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
1:e vice ordförande Jani Mäkelä saf
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Eva Biaudet sv
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Sari Essayah kd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Lulu Ranne saf
medlem Arto Satonen saml
medlem Iris Suomela gröna
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Mari Holopainen gröna
ersättare Inka Hopsu gröna
ersättare Mai Kivelä vänst
ersättare Pasi Kivisaari cent
ersättare Matias Marttinen saml
ersättare Hussein al-Tae sd.

Utlåtande StoUU 4/2020 rd

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo.