

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2002 rd

**Statsrådets utredning med anledning av behö-
righetsfördelningen mellan Europeiska unio-
nen och medlemsstaterna**

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet sände den 14 juni 2002 en utredning i enlighet med 97 § grundlagen med anledning av behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna (E 66/2002 rd) till stora utskottet. Stora utskottet sände den 14 juni 2002 utredningen till grundlagsutskottet och utrikesutskottet för utlåtande. Utrikesutskottet lämnade ett utlåtande i ärendet den 1 oktober 2002 (UtUU 4/2002 rd) och grundlagsutskottet den 18 oktober 2002 (GrUU 38/2002 rd).

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i delegationen för EU:s framtid.

Sakkunniga

Stora utskottets delegation för EU:s framtid har hört

- understatssekreterare för EU-frågor Antti Peltonmäki och konsultativ tjänsteman Petri Helander, statsrådets kansli
- enhetschef Risto Piipponen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Joni Heliskoski, justitieministeriet
- professor Esko Antola
- politices doktor, forskningschef Teija Tiilikainen.

STATSRÅDETS UTREDNING

Statsrådets utredning är ett svar på stora utskottets begäran i utlåtandet om redogörelsen om Europeiska unionens framtid (StoUU 4/2001 rd) att statsrådet ger sin ståndpunkt och bedömning av om den nuvarande befogenhetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna är lämplig och fungerande. Enligt utredningen är befogenhetsfördelningen en av de viktigaste frågorna i unionens framtidsdebatt i Europeiska konventet som ställts upp på bred basis. Konventet har dock hittills koncentrerat sig på stora lin-

jer och har egentligen inte ännu befattat sig med principer och detaljerna i befogenhetsfördelningen.

Utredningen anger inte direkt statsrådets principiella ståndpunkt till om befogenhetsfördelningen bör revideras och i så fall i vilken riktning. Indirekt går det fram att den nuvarande befogenhetsfördelningen i det stora hela anses vara den rätta. Av utredningen framgår också att statsrådet anser att betydande ändringar inte är realistiska. I utredningen framhålls bland annat

att revideringen av befogenhetsfördelningen inte börjar från "ett rent bord". Vidare konstateras det att den nuvarande befogenhetsfördelningen baserar sig på politiska kompromisser under historiens gång och på gemenskapsrätten som utformats genom EG-domstolens rättspraxis. Bedömningen är att det blir svårt att få mycket långtgående och omfattande reformer godkända i de nationella parlamenten och folkomröstningar.

Utredningen indelas i analyser av den materiella och formella behörighetsfördelningen. Den materiella behörighetsfördelningen presenteras enligt politikområden och utredningen baserar sig på utlåtanden från behöriga ministerier. Ministerierna har inte funnit särskilt stora behov av att ändra principerna för befogenhetsfördelningen. På en del områden behöver vissa bestämmelser om befogenheterna förtydligas och preciseras. Också politiska instrument och beslutsprocedurer och balansen mellan institutionerna har uppmärksamats.

I fråga om den formella befogenhetsfördelningen koncentrerar sig utredningen på en systematisering av befogenhetsfördelningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Enligt utredningen bör behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna preciseras så att det uppstår en ändamålsenlig balans mellan kraven på exakta gränser och flexibilitet. Det kan ske på två sätt som kompletterar varandra: a) genom att de nuvarande politikområdesvisa bestämmelserna i fördragen förtydligas och systematiseras och

b) genom att allmänna bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna tas in i fördragen. De skall gälla olika typer av befogenheter för unionen, juridiska instrument och förfaranden som tillämpas i utövningen av befogenheterna samt principer för utövningen av befogenheterna. De olika typerna av befogenheter kan enligt utredningen grupperas till exempel i unionens exklusiva befogenheter, unionens och medlemsstaternas delade befogenheter och unionens kompletterande befogenheter.

Enligt statsrådets utredning bör subsidiaritetsprincipen förstärkas framför allt i dess egenskap av föregående politisk kontroll. Det kan ske genom att till exempel de nationella parlamenten kopplas in i unionens beslutsfattande genom utveckling av samråds- och yttrandeförfarandena. Också olika samarbetsformer mellan å ena sidan de nationella parlamenten och unionens institutioner samt å andra sidan mellan de nationella parlamenten bör enligt utredningen öppet kunna övervägas.

Frågor som har indirekt med avgränsningen av befogenheter att göra är enligt utredningen också procedurerna i beslutsfattandet, beslutsreglerna i rådet, tillämpliga lagstiftningsinstrument och deras karaktär och ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna, det vill säga flexibilitet. Till en effektiv utövning av unionens befogenheter hör också en rationell inriktning av gemenskapens resurser.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den materiella avgränsningen av befogenheter

Stora utskottet anser att utredningen ger en mycket god och belysande översikt över avgränsningen av befogenheter och behovet av att utveckla den på olika politikområden. Utskottets avsikt är inte att i detalj ta ställning till den

materiella behörigheten på samtliga områden i detta utlåtande. Det omfattar utrikesutskottets utlåtande (UtUU 4/2002 rd) att det är viktigt att riksdagen i den takt som konventets arbete framskrider har möjlighet att i större detalj ta ställning till principer och konkreta förslag gällande avgränsningen av befogenheter. Stora utskottet förutsätter att också de procedurer, beslutsregler och lagstiftningsinstrument som används i beslutsfattandet på olika politikområden analyse-

ras närmare i kommande utredningar. Vid sidan av den egentliga befogenhetsfördelningen är dessa frågor viktiga för det nationella medinflytandet.

I fråga om unionens yttre förbindelser hänvisar stora utskottet till utrikesutskottets utlåtande (UtUU 4/2002 rd). När det gäller eurogruppen hänvisar utskottet till sitt tidigare utlåtande i år (StoUU 4/2002 rd). Synpunkten i konventet att utvidgningen av unionen med flera länder som inte hör till euroområdet kan ge anledning att överväga eurogruppens ställning på nytt är också värd att begrundas.

Den formella avgränsningen av befogenheter

Utskottet omfattar utredningen på den punkten att fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna bör preciseras och en lämplig balans åstadkommas mellan kraven på exakta gränser och flexibilitet i avgränsningen av befogenheter. Utskottet förhåller sig fortfarande kritiskt till att en detaljerad kompetensfördelning skall ingå i fördraget. Det viktiga är att avgränsningen blir tydligare och lättare att förstå (se också StoUU 4/2001 rd). Målet bör vara att medborgarna genom läsning av fördraget kan förstå åtminstone principerna och huvuddragen i befogenhetsfördelningen i unionen.

Utskottet anser att den modell som presenteras i utredningen och som går ut på att befogenhetsfördelningen kan preciseras å ena sidan genom att de nuvarande bestämmelserna förtydligas och systematiseras enligt politikområden i fördragen och å andra sidan genom att allmänna bestämmelser om befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna tas in i fördragen är bra. Bestämmelserna skall gälla olika typer av befogenheter för unionen, rättsliga instrument och procedurer som tillämpas i utövningen av befogenheterna samt principer som styr utövningen av befogenheterna. Likaså anser utskottet det vara en bra utgångspunkt att unionens olika befogenheter grupperas i unionens exklusiva befogenheter, unionens och medlemsstaternas delade befogenheter och unionens kompletterande befogenheter.

Behörighetsfördelningen bör förtydligas utifrån följande grundläggande premisser: unionens befogenheter skall fortsatt vara begränsade särskilda befogenheter. Den allmänna kompetensen skall fortfarande höra till medlemsstaterna som skall ha alla de befogenheter som inte har överförts på unionen. Medlemsstaternas befogenheter bör inte fastställas närmare i fördraget.

Utskottet anser också att det är viktigt att unionen inte blandar sig i medlemsstaternas interna kompetensfördelning (StoUU 4/2001 rd). När det gäller den öppna samordningsmetoden hänvisar utskottet till sitt tidigare uttalande i år (StoUP 28/2002 rd, 19 § samt UtUU 2/2002 rd och GrUU 23/2002 rd). Den öppna samordningsmetoden skall anses vara ett rättsligt instrument och inte en grund för kompetensfördelningen.

Bibehållande av nödvändig flexibilitet i unionen kan förutsätta att det i fördraget även i framtiden ingår en undantagsbestämmelse lik artikel 308 i EG-fördraget (StoUU 4/2001 rd). Stora utskottet understryker att en sådan bestämmelse i framtiden bör tillämpas i så liten utsträckning som möjligt. Den skall vara tillämplig endast i enskilda fall och tillämpningen skall vara bunden vid strikta krav i fördraget. De nationella parlamentens medinflytande skall tryggas. Undantagsbestämmelsen skall inte användas för att kringgå den ovan nämnda grundläggande premissen det vill säga att utvidga unionens befogenheter genom att avsiktligt förbigå de nationella parlamentens ratificeringsrätt.

Utskottet understryker att fördraget utöver den egentliga avgränsningen av befogenheter klart bör ange de lagstiftningsinstrument och övriga instrument som är tillgängliga på respektive politikområden samt sätten att fatta beslut och lagstiftningsprocedurerna. Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 38/2002 rd) där det framhålls som en särskild dimension i unionens befogenhetsfördelning att befogenheterna är bindande. Valet av rättsakt har betydelse för den nationella rörelsefriheten i genomförandet. Utskottet omfattar grundlagsutskottets ståndpunkt att det finns anledning att fästa uppmärksamhet vid frågan om det skall

fastställas i fördraget hur bindande instrument som skall användas på olika områden.

Enligt utredningen formulerar statsrådet som bäst sin ståndpunkt till om det i fördraget också bör ingå bestämmelser om vissa begränsande eller förpliktande principer för utövningen av unionens och medlemsstaternas befogenheter. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 38/2002 rd) att det finns anledning att i fördraget ta in bestämmelser om sådana principer som begränsar unionens och medlemsstaternas utövning av befogenheterna. Som exempel på principer kan nämnas en hållbar utveckling och skydd av folkhälsan. På samma sätt bör de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna göras juridiskt bindande i fördraget, varigenom de blir en juridisk begränsning för utövningen av befogenheter. Stora utskottet anser att grundlagsutskottets ståndpunkt är motiverad. Utskottet påpekar dock att det finns anledning att se till att det faktum att dessa bestämmelser tas in i fördraget inte leder till oväntade rättsverkningar, till exempel till en implicit överföring av befogenheterna på unionen.

Kontrollen av subsidiaritetsprincipen

Stora utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att varje unionsinstitution som deltar i lagstiftningsproceduren också är ansvarig för genomförande av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Likaså omfattar utskottet ståndpunkten att kontrollen av genomförandet av subsidiaritetsprincipen bör effektiviseras. Kontrollen av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen får inte bli ett väsentligt hinder för ett effektivt beslutsfattande inom unionen. Å andra sidan bör man effektivt kunna ingripa i brott mot subsidiaritetsprincipen. Också i detta sammanhang bör en balanserad lösning eftersträvas som samtidigt tryggar ett så effektivt beslutsfattande inom unionen och en så effektiv kontroll av subsidiaritetsprincipen som möjligt.

Utskottet anser att kontrollen av subsidiaritetsprincipen också i framtiden bör vara både politisk och juridisk. På grund av subsidiaritets-

principens natur bör föregående politisk kontroll prioriteras. Utskottet förhåller sig öppet till de praktiska formerna för den politiska kontrollen och anser att de nationella parlamenten bör ha en viktig roll i den.

Att inrätta en ny permanent institution för kontroll förefaller inte motiverat, men samarbetet mellan de nationella parlamenten bör i övrigt ökas. De nationella parlamenten bör kontrollera subsidiaritetsprincipen allmänt i unionens institutioner och genom att övervaka sina egna regeringars åtgärder i rådet. Utskottet omfattar inte synpunkten i utredningen att den politiska förhandskontrollen bör ske alldeles i början av lagstiftningsberedningen. Det anser att genomförandet av subsidiaritetsprincipen bör kunna övervakas under hela lagstiftningsprocessen.

Utskottet förhåller sig öppet också till en utveckling av en juridisk efterhandskontroll av subsidiaritetsprincipen. Den juridiska efterhandskontrollen har hittills inte varit särskilt effektiv. Ett sätt att göra efterhandskontrollen effektivare kan till exempel vara att som i de aktuella förslagen i konventet att närmare definiera subsidiaritetsprincipen och att ålägga kommissionen att motivera sina lagstiftningsförslag mera detaljerat med tanke på subsidiaritetsprincipen. Dessa ändringar kan ge EG-domstolen de instrument för en effektiv kontroll av genomförandet av subsidiaritetsprincipen som den hittills har saknat.

Frågor som aktualiserats i konventet

Konventets presidium har den 28 oktober 2002 tillställt konventet ett utkast till konstitutionellt fördrag som konventet har behandlat två gånger. I presidiets utkast ingår flera grundläggande frågor, bland annat förslag till kongress med företrädare för Europas folk och president för unionen. Utskottet förhåller sig negativt till båda förslagen. Det anser att det är nödvändigt att statsrådet så snart som möjligt sänder utredningar av viktiga frågor som kommer upp i konventet för att riksdagen kan delta i utformningen av ståndpunkter på ett tillräckligt tidigt stadium.

Utlåtande

Stora utskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt med preciseringarna ovan och

att utskottet förutsätter att statsrådet enligt 97 § grundlagen så snart som möjligt sänder riksdagen mera detaljerade utredningar om de frågor som kommer upp i konventet och som förutsätter att en ståndpunkt formuleras.

Helsingfors den 15 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Esko Aho /cent
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
Kirsi Piha /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Maria Kaisa Aula /cent
Tuija Brax /gröna
Mikko Elo /sd
Tuula Haatainen /sd
Jyri Häkämies /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Anneli Jäätteenmäki /cent
Riitta Korhonen /saml
Kalervo Kummola /saml

Pekka Kuosmanen /saml
Johannes Leppänen /cent
Leena Luhtanen /sd
Håkan Nordman /sv
Jouko Skinnari /sd
Katja Syvärinen /vänst
Kari Uotila /vänst
Matti Vanhanen /cent
Marjatta Vehkaoja /sd
Matti Väistö /cent
ers. Risto Kuisma /sd
Mirja Ryyänen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Helena Tuuri.

StoUU 5/2002 rd — E 66/2002 rd