

Grundlagsutskottets betänkande nr 10 om regeringens proposition med förslag till ändring av riksdagsordningen och lagen om statsrådet med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen

Riksdagen remitterade den 29 november 1994 regeringens proposition nr 318 till grundlagsutskottet för beredning.

Utskottet har hört justitieministern Anneli Jäätteenmäki, lagstiftningsrådet Niilo Jääskinen vid justitieministeriet, utrikesrådet Ora Meres-Wuori vid utrikesministeriet, riksdagens general-sekreterare Seppo Tiitinen, rådgivaren Martti Manninen vid republikens presidents kansli, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, extra ordinarie förvaltningsrådet Heikki Karapuu, professorn Allan Rosas, professorn Ilkka Saraviita, juris doktorn, kansler Kauko Sipponen och professorn Kaarlo Tuori. Utskottet har också av miljöutskottet mottagit en skrivelse om behandlingen av integrationsärenden i riksdagen.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås de ändringar i riksdagsordningen och i lagen om statsrådet som behövs med anledning av Finlands medlemskap i EU. Regeringen föreslår att riksdagen skall garanteras samma rätt att få information och att delta i beslutsfattandet i fråga om ärenden som gäller Europeiska unionen som riksdagen nu har vid förhandsbehandlingen av integrationsärenden som gäller EES-avtalet. Helt nya stadganden är endast stadgandena om Europeiska rådet och om konferenser mellan regeringarna.

Enligt förslaget skall stora utskottet och i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden utrikesutskottet på förhand informeras om Europeiska rådets möten. Efter mötena skall riksdagen eller det utskott som saken gäller informeras om de ärenden som behandlades. Dessa stadganden skall tillämpas på sådana konferenser med företrädare för medlemsstaternas regeringar där ändringar av unionens grundfördrag behandlas.

Statsrådet skall tillställa riksdagens talman förslag som lagts fram för Europeiska unionens råd, om förslaget till sitt innehåll gäller ärenden som hör till riksdagens behörighet. Dessa förslag skall behandlas av stora utskottet fränsett förslag som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken, som skall behandlas av utrikesutskottet. Den i landskapet Ålands valkrets valda riksdagsmannen skall ha rätt att närvara vid stora utskottets sammanträden också när EU-ärenden behandlas i utskottet. Övriga utskott skall i allmänhet avge utlåtande till det utskott som behandlar ärendet. Stora utskottet och utrikesutskottet skall underlättas om Finlands ståndpunkt till kommissionens förslag och alla utskott skall få den information om ärendenas behandlingsskeden inom unionen som de behöver. Stora utskottet och utrikesutskottet skall kunna avge utlåtande om ärendet. Dessutom kan talmanskonferensen enligt förslaget besluta att ärendet tas upp till debatt i plenum. Riksdagen skall emellertid inte fatta något beslut i ärendet.

Lagen om statsrådet skall ändras så att ärenden som gäller Europeiska unionen decentraliseras från utrikesministeriet för behandling vid de ministerier som ärendena med tanke på sakinnehållet hör till. Även behandlingen av statsfördrag som inte har utrikes- eller säkerhetspolitiska aspekter skall decentraliseras till dessa ministerier. Som motvikt till decentraliseringen skall det stadgas att utrikesministeriet ansvarar för samordningen av ministeriernas ståndpunkter.

I propositionen ingår inte något förslag till uttryckliga stadganden om Finlands representation i Europeiska rådet och i den tas inte heller i övrigt ställning till representationsfrågan.

Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft samtidigt med Finlands medlemskap i EU.

Förslaget till lag om ändring av riksdagsordningen bör behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

I samband med att Europeiska ekonomiska samarbetsområdet inrättades kompletterades grundlagarna med stadganden i syfte att bl.a. tillförsäkra riksdagens möjligheter till inflytande vid beslut om integrationsärenden. Det grundläggande stadgandet om riksdagens ställning blev 33 a § 1 mom., som fogades till regeringsformen, och stadgandena i riksdagsordningen, framför allt lagens nya 4 a kap., som mycket nära anknyter till det. Kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet ändrades genom stadgandena i 33 a § 2 mom. regeringsformen. Det gällande innehållet i riksdagsordningen är också betydelsefullt med tanke på detta moment.

I sitt utlåtande (GrUU 14/1994 rd) om regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd) ansåg grundlagsutskottet att 4 a kap. riksdagsordningen måste revideras och att reformen bör bygga på samma principer för samarbetet mellan riksdagen och statsrådet som gällande reglering. Utskottet konstaterade att de väsentliga skillnaderna mellan ett EU-medlemskap och EES-arrangemanget bör beaktas. Utskottet framhävde också vikten av att en proposition med förslag till reformen skyndsamt avläts till riksdagen. I utrikesutskottets betänkande om samma ärende (UtUB 9) ingår ett motiveringsuttalande om nödvändigheten av att en proposition avläts i brådska ordning.

I den nu föreliggande propositionen föreslås att den reglering av grundlagen som genomfördes för ett år sedan skall ändras enbart i fråga om riksdagsordningen. Utskottet konstaterade visserligen då i sitt betänkande (GrUB 10/1993 rd) att 33 a § 2 mom. blir diffust i det avseendet att man i momentet i fråga om en gränsdragning — som visserligen ur dagens synvinkel har rätt ringa betydelse — stödde sig på det faktum att ett beslut som fattas i en internationell institution på grund av sitt innehåll kan förutsätta utfärdande av en förordning. Det är möjligt att detta obestämda drag håller på att öka för enligt regeringens proposition nr 285, som behandlas av riksdagen, kommer även andra än republikens president att utfärda författningar som benämns förordningar.

De föreslagna ändringarna innebär till stor del

att stadgandena i riksdagsordningen om beslutsprocessen enligt EES-avtalet skall ändras så att de motsvarar Finlands medlemskap i EU. Relationerna mellan riksdagen och statsrådet kommer att bygga på samma principer som de som gällde under tiden för EES-avtalet. I riksdagen behandlas ärendena av stora utskottet och i de specialutskott som avger utlåtanden till det. De nya dragen i regleringen beror på skillnaderna mellan EES och EU. I sak nya är stadgandena om information om Europeiska rådets möten (54 a §) och om konferenser med företrädare för medlemsstaternas regeringar som behandlar ändringar i unionens grundfördrag (54 g §) samt stadgandena om att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik behandlas i utrikesutskottet och inte i stora utskottet (54 d §).

En reform som bygger på ovan nämnda principer ger riksdagen möjligheter till inflytande åtminstone i samma omfattning som EES-arrangemanget och motsvarar sålunda grundlagsutskottets ståndpunkt vid tiden för behandlingen av fördraget om EU-medlemskapet. Utskottet anser att den av regeringen föreslagna reformen allmänt taget är behövlig och ändamålsenlig och tillstyrker den med de ändringar och anmärkningar som anförts nedan.

Ändringens konsekvenser för kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet

Paragraf 33 a i regeringsformen är både allmänt hållen och i fråga om innehållet huvudsakligen beroende av vad som vid respektive tidpunkt stadgas i riksdagsordningen. Med tanke på både 1 och 2 mom. är det betydelsefullt vad som stadgas i riksdagsordningen om i vilka internationella institutioners beslutsfattande riksdagen skall delta vid den nationella beredningen. Till följd av att 33 a § regeringsformen har en sådan karaktär påverkar de föreslagna ändringarna i riksdagsordningen både riksdagens ställning (33 a § 1 mom.) och direkt också kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet (33 a § 2 mom.).

Stadgandet i 33 a § 2 mom. regeringsformen, som är ett undantag från 33 §, innebär enligt ordalydelsen klart att statsrådet alltid ansvarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i internationella institutioner. Lagstiftarens syfte, som exakt motsvarar momentets ordalydelse, framgår av stora utskottets betänkande nr 2/1993 rd, enligt vilket: "... statsrådets

behörighet [är] så omfattande att statsrådet bestämmer om hela den nationella beredningen av beslut av internationella institutioner och sålunda till exempel också om de finländska representanternas verksamhet och deltagande i beslutfattandet i en sådan internationell institution som avses här.”

Inom tillämpningsområdet för 33 a § 2 mom. är det statsrådet som skall utforma Finlands ståndpunkt till respektive skede av behandlingen av ett ärende i internationella institutioner. Dessutom skall statsrådet utnämna Finlands representanter i internationella institutioner och styra deras verksamhet. I detta avseende begränsas statsrådets handlingsfrihet, i sista hand genom de parlamentariska principerna, av riksdagsordningens stadganden om samarbete med riksdagen.

Till följd av de nu föreslagna ändringarna i riksdagsordningen kommer kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet i enlighet med 33 a § 2 mom. regeringsformen att gälla de fall då EU:s institutioner fattar beslut. Stadgandet i 33 a § 2 mom. regeringsformen gäller inte bara beslutsfattandets sista fas och den direkta beredningen av den, utan lagrummet kommer att tillämpas i alla skeden där syftet är att främja att ett ärende blir slutligt avgjort på ett bindande sätt.

Inom EU är rådet det centrala beslutande organ som avses i 33 a § regeringsformen. Detta har beaktats i det första lagförslaget 54 b §. EU:s råd fattar beslut både om unionsärenden ("I pelaren") och med stöd av bestämmelser i unionsfördraget om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ("II pelaren") och om samarbete i juridiska och inrikes frågor ("III pelaren").

Inom beslutsprocessen kommer gränserna mellan pelarna att vara i viss mån flytande. Då beredningen börjar är det inte nödvändigtvis på förhand klart under vilken pelare besluten slutligen kommer att höras. Det är t.ex. möjligt att inom ramen för alla tre pelare fatta beslut om relationerna till tredje land och medborgare i dem (bl.a. är det möjligt att fatta beslut om visumpolitiken som ett unionsärende, artikel 100 c). Beslut om juridiska och inrikes frågor kan överföras till unionsärendena (artiklarna 100 c och K). Om det inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har fattats beslut om gemensamma sanktioner mot tredje land är beslutets noggrannare genomförande beroende av ett beslut av rådet med kvalificerad majoritet som ett unionsärende (artikel 228 a). I praktiken torde

det uppkomma problem vid gränsdragningen mellan pelarna.

Utom att gränserna mellan de olika pelarna är oklar är det skäl att framhäva att behandlingsprocessen för ärendena är både komplicerad och dynamisk inom EU. Visserligen kan det något förenklat sägas att den slutliga beslutanderätten hör till rådet och beredningsbehörigheten till kommissionen. Dessutom försöker Europaparlamentet under de olika skedena av behandlingsprocessen påverka avgörandenas innehåll.

I detta scenario ingår Europeiska rådet som unionens högsta politiska styrningsorgan som sätter i gång processen. Europeiska rådet skall ge unionen behövliga impulser för att utveckla den, slå fast rådets allmänna politiska riktlinjer och fastställa de allmänna riktlinjerna till den del en fråga som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken skall bli föremål för s.k. gemensam åtgärd. Såsom det konstateras i propositionens motivering har Europeiska rådet en synnerligen stor betydelse, trots att det bara i mycket exceptionella situationer fattar juridiskt bindande beslut.

Med tanke på 33 a § regeringsformen och de stadganden som skall ändras i riksdagsordningen är det emellertid klart att den tidiga och preliminära behandlingen av ärenden i Europeiska rådet utgör ett väsentligt element i beredningsprocessen i fråga om de beslut som avses i stadgandena. Syftet med behandlingen vid Europeiska rådets sammanträden är i allmänhet att frågorna senare skall kunna avgöras genom egentliga beslut i Europeiska unionens råd eller i andra institutioner. Vid behandlingen i Europeiska rådet är det härvid fråga om beredning av ett ärende som det kommer att fattas beslut om i en annan internationell institution, närmast EU:s råd. I denna beredningsfas kan det t.ex. vara fråga om att starta den egentliga beredningen av ett helt nytt ärende eller utredning av förutsättningarna att avgöra ett ärende som redan tidigare behandlats av EU, men som har hamnat i en politisk återvändsgränd.

När det nationella ställningstagandet utformas och vid verksamheten i övrigt skall stadgandena i 33 a § 2 mom. regeringsformen tillämpas på den beredning av senare beslut som äger rum vid Europeiska rådets sammanträden. Arten av de frågor som skall behandlas påverkar inte i och för sig kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet, utan statsrådets beredning omfattar också t.ex. frågor som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

På basis av det ovan anförda anser utskottet att statsrådet redan nu bestämmer om den nationella beredningen av Europeiska rådets sammanträden med stöd av 33 a § 2 mom. regeringsformen och 54 a § riksdagsordningen. I enlighet med den ursprungliga lagstiftningsmotiveringen (StoUB 2/1993 rd) omfattar statsrådets behörighet i detta fall rätt att bestämma om våra företrädares agerande och om deras deltagande i beslutsprocessen.

I överensstämmelse med detta hör det nationella ställningstagandet i fråga om Europeiska rådets sammanträden till statsrådet med den komplettering som föranleds av 54 a § riksdagsordningen och som anknyter till det parlamentariska styrelsesättet. I övrigt blir det beroende av politisk praxis hur statsrådet utövar sin makt. Enligt utskottets uppfattning är det ytterst ändamålsenligt att statsrådet i synnerhet i fråga om betydelsefulla utrikes- eller säkerhetspolitiska unionsfrågor agerar i nära samarbete med republikens president.

Av ovan nämnda omständigheter och av artikel D i unionsfördraget, enligt vilken Europeiska rådet skall bestå av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer samt kommissionens ordförande, följer oundvikligen att statsministern skall företräda Finland i Europeiska rådet när rådet behandlar ärenden som avses bli föremål för EU:s berednings- och beslutsprocess.

Det är också möjligt att Europeiska rådet mera generellt debatterar olika frågor och ger rekommendationer som inte leder och som inte heller är ämnade att leda till egentliga beslut. Vår statsförfattning ger en möjlighet till att republikens president deltar i Europeiska rådets sammanträden då det gäller debatter av denna typ. En annan sak är att det på grund av ovan nämnda punkt i unionsfördraget förefaller att vara problematiskt om presidenten och statsministern samtidigt deltar i Europeiska rådets sammanträden.

I det första lagförslaget 54 g § avses en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar som behandlar ändring av de fördrag som EU bygger på. Ändringar i grundfördragen godkänns vid dylika konferenser, och ändringarna behandlas inte av unionens permanenta institutioner. Ändringarna träder i kraft när medlemsstaterna har ratificerat dem enligt de krav som deras statsförfattning ställer. Vid konferenser mellan regeringarna är det enligt utskottets mening inte fråga om beslut som fattas i en internationell institution i den mening som avses i

33 a § regeringsformen. Därför bestäms de nationella åtgärderna och kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet härvid enligt 33 § regeringsformen.

På basis av det ovan anförda konstaterar grundlagsutskottet sammanfattningsvis:

— Med stöd av stadgandena i 33 a § 2 mom. regeringsformen och de stadganden som skall ändras i riksdagsordningen bestämmer statsrådet om den nationella beredningen av frågor som EU:s institutioner, i allmänhet EU:s råd skall besluta om. Statsrådets behörighet i detta avseende gäller på enahanda sätt de beredningsskeden som föregår EU:s slutliga beslut också i institutioner som inte fattar juridiskt bindande slutliga beslut, t.ex. Europeiska rådet.

— Stadgandet i 33 a § 2 mom. regeringsformen utesluter inte något sakkomplex från statsrådets beredningsbehörighet. Statsrådets beredning täcker sålunda också bl.a. frågor som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

— Statsrådet slår fast Finlands ståndpunkt och bestämmer dessutom våra företrädares agerande och deltagande i EU:s slutliga beslutsfattande och de beredningsskeden som föregår beslutet. Statsrådet skall alltså fatta beslut om Finlands representation vid Europeiska rådets sammanträden.

— För att riksdagens möjligheter till inflytande skall kunna säkerställas och på grund av statsrådets omfattande behörighet är det konsekvent att statsministern representerar Finland vid Europeiska rådets sammanträden. Det är på sin plats att statsrådet står i nära samarbete med republikens president när Finlands ståndpunkt till betydande utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor utformas.

— Beslut, som föranleds av statsrådets behörighet att besluta om den nationella beredningen av unionsfrågor, fattas enligt de aktuella stadgandena vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid behörigt ministerium.

— I fråga om konferenser med företrädare för medlemsstaternas regeringar som behandlar ändringar av de fördrag som EU bygger på bestäms de nationella

åtgärderna och kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet enligt 33 § regeringsformen.

Detaljmotivering

Det första lagförslaget

48 §. Hänvisande till propositionens motivering betonar utskottet att regeringen är skyldig att informera utrikesutskottet om angelägenheter som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Med beaktande av syftet med informationen och dess karaktär bör kontakterna dessutom vara så regelbundna att utrikesutskottet alltid informeras då så krävs på grund av att ärendena har avancerat i EU. Regeringen bör också informera utskottet om ärenden som utrikesutskottet anger. Dessutom anser utskottet det vara motiverat att utrikesutskottet med anledning av den information det har fått har möjlighet att avge ett sådant utlåtande som stora utskottet kan avge enligt 54 e §.

På grund av de omständigheter som utskottet anfört är det enligt dess mening ändamålsenligast att ta in de av regeringen föreslagna stadgandena om information till utrikesutskottet i 48 §:s nuvarande 2 mom. Utskottet har gjort en sådan ändring i lagförslaget. Den föranleder en ändring också i lagens ingress.

54 a §. Såsom utskottet ovan anfört innebär 33 a § 2 mom. regeringsformen, som regeringen i detta sammanhang inte har föreslagit någon ändring i, att den nationella beredningen av frågor om vilka beslut skall fattas i EU i sin helhet hör till statsrådet. Därför är det på sin plats att uttryckligen nämna i 54 a § att den information om Europeiska rådets sammanträden som skall ges riksdagen meddelas från statsrådet, som enligt den parlamentariska principen är ansvarig inför riksdagen. Enligt utskottets uppfattning skall denna uppgift höra till statsministern, något som redan föreslogs av statsförfattningskommittén 1992 (KB 1994:4). Utskottet har ändrat paragrafen på detta sätt.

Såsom det närmare har konstaterats i propositionens motivering innebär ändringen för det första att statsministern ställer upp vid det aktuella utskottets, stora utskottets eller utrikesutskottets sammanträde för att redogöra för de frågor som kommer att behandlas vid Europeiska rådets följande sammanträde. Efter ett sammanträde som Europeiska rådet hållit kunde statsministern in-

formera antingen riksdagen eller respektive utskott. Informationen kan ges antingen genom en sådan upplysning till riksdagen som avses i 36 a § riksdagsordningen eller vid det aktuella utskottets sammanträde.

Enligt utskottets mening bör det förfarande som regleras i paragrafen vara förenat med en likadan möjlighet att avge utlåtande som fallet är t.ex. enligt 54 e §. Därför har utskottet i paragrafen tagit in ett nytt 3 mom., enligt vilket behörigt utskott, dvs. beroende på situationen stora utskottet eller utrikesutskottet, vid behov kan avge utlåtande till statsrådet med anledning av den information det har fått.

54 b §. Miljöutskottet har informerat grundlagsutskottet om sin uppfattning att den skrivelse från statsrådet som avses i paragrafen borde innehålla ett preliminärt ställningstagande till kommissionens förslag, möjligheterna att godkänna dess huvudprinciper samt om dess centrala problem och fördelar för Finlands vidkommande och att kommissionens förslag så snart som möjligt bör sändas till riksdagen. Dessa krav kan i och för sig omfattas även om de delvis är inbördes motstridiga. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan kraven i praktiken emellertid kombineras så att det föreslagna förfarandet läggs till grund. Detta innebär att riksdagen ofördröjligen tillställs kommissionens förslag, varvid statsrådets skrivelse kunde uppta en kort och schematisk redogörelse för förslagens huvudsakliga innehåll. På detta sätt kunde de utskott som deltar i behandlingen av ärendet få en generell uppfattning om förslaget. I synnerhet i fråga om mera omfattande förslag är det inte skäl att ta upp dem till en mera ingående utskottsbehandling innan utskotten, i allmänhet av tjänstemännen, informerats om statsrådets preliminära ståndpunkt. På detta sätt kunde utskotten få tillräcklig information för att höra sakkunniga.

Hänvisande till propositionens motivering anser utskottet att det är synnerligen behövligt att även förslag om frågor som rådet skall besluta om inofficiellt tillställs riksdagen också om de i och för sig enligt principerna i Finlands statsförfattning inte hör till riksdagens behörighet. Ett förfarande av denna typ bidrar till att specialutskotten då de på eget initiativ följer behandlingen av unionsfrågor kan få kompletterande dokument och upplysningar från ministerierna.

54 c §. Paragrafens ordalydelse kan visa sig vara något vilseledande eftersom där generellt hänvisas till ärenden som avses i 54 b §. Den paragraf som hänvisningen gäller har nämligen

jämfört med nuvarande EES-reglering kompletterats med att det till följd av vissa grundlagsstadganden kan bli nödvändigt att ta upp dessa ärenden för beslut vid riksdagens plenum. Sålunda överensstämmer ordalydelsen i den föreslagna 54 c § formellt också med dylika särfall, där plenarbehandlingen likväl inte är beroende av talmanskonferensens övervägande.

Utskottet har ändrat paragrafen så att där för det första anges talmanskonferensens rätt att besluta om debatt vid plenum, varefter det nämns att riksdagen dock inte fattar beslut i saken. — Enligt utskottets uppfattning framgår i och för sig riksdagsbehandlingsens karaktär i dessa EU-ärenden av stadgandena i föreslagna 4 a kap.: ärendena kan debatteras i plenum och behandlas i behöriga utskott, som kan avge utlåtanden om ärendet till statsrådet, utan att riksdagen dock fattar beslut om dem.

Utskottet omfattar det som nämns i propositionens motivering, nämligen att ett EU-medlemskap avviker från EES-arrangemanget på ett sätt som för sin del kan tala för plenardebatter. För att få erfarenheter borde man enligt utskottets uppfattning senast i början av nästa valperiod anordna plenarbehandling av unionsfrågor.

54 d §. Den i paragrafen reglerade riksdagsbehandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen kunde enligt 1 mom. fortsätta tills beslut i saken har fattats inom Europeiska unionen. Denna regel är ändamålsenlig med tanke på riksdagens möjligheter till inflytande. Enligt utskottets uppfattning borde det emellertid framgå av stadgandet att regelns konsekvenser inte upphör i och med att riksdagsmannaval förrättas. Utskottet har i detta syfte gjort ett tillägg till momentet. Det innebär ett avsteg från den princip som framgår av 35 § riksdagsordningen att handläggningen av ärenden som är anhängiga i riksdagen inte fortsätter efter riksdagsmannaval, dvs. i den nya riksdagen.

I överensstämmelse med att statsrådet enligt 33 a § 2 mom. regeringsformen bestämmer om den nationella beredningen av beslut som fattas inom EU har utskottet preciserat paragrafens 2 mom. så att det där nämns att statsrådet skall ge de utskott som deltar i behandlingen av ett EU-ärende information om ärendets behandlingsfaser i EU. I detta sammanhang understryker utskottet vikten av att de utskott som deltar i behandlingen av EU-ärenden informeras om ställningstagandena i olika EU-institutioner, såsom om Europaparlamentets utskotts- och plenarbehandling och om grunden för behandlingen eventuellt ändrats under behandlingsskedena i rådet.

På grund av 33 a § 2 mom. regeringsformen har utskottet till paragrafens 2 mom. fogat en passus om att stora utskottet eller utrikesutskottet skall informeras om statsrådets ståndpunkt i saken och att dessa utskott vid behov kan avge ett utlåtande till statsrådet.

Utskottet konstaterar dessutom att det stämmer väl överens med andan i hela reformen och i synnerhet i paragrafens 2 mom. att respektive minister på begäran i efterhand inför stora utskottet eller utrikesutskottet skall redogöra för sitt röstningsförfarande vid EU-rådets sammanträde. Utskottet har ansett att det inte finns något behov att särskilt stadga om denna sak utan den kan bli beroende av de parlamentariska procedurerna. *Utskottet förutsätter emellertid* att statsrådet omfattar en sådan praxis från början av EU-medlemskapet.

54 e §. Hänvisningen i paragrafen till 48 § har justerats så att den motsvarar utskottets ändring av 48 §.

54 f §. Paragrafen gäller tystnadsplikten för de utskottsmedlemmar som deltar i behandlingen av EU-ärenden. Enligt propositionens motivering bestäms tystnadsplikten för medlemmarna i utrikesutskottet enligt samma stadgande som också annars gäller deras tystnadsplikt, dvs. enligt gällande 4 mom. i 48 § riksdagsordningen. Utskottet har i paragrafen tagit in ett stadgande som har anpassats till ändringen av 48 § och som synbarligen på grund av ett tekniskt misstag inte ingår i propositionen.

54 g §. Enligt paragrafen skall riksdagen informeras om konferenser med företrädare för regeringarna som behandlar ändringar av EU:s grundfördrag eller antagande av nya medlemmar. Jämfört med normalt stiliserade grundlagar innehåller paragrafen en särartad hänvisning till vissa artiklar i unionsfördraget som därför i mån av möjlighet bör undvikas.

Artikelhänvisningen kan enkelt strykas eftersom också grundfördragen måste ändras om nya medlemmar antas. Sålunda kan det slås fast i stadgandet att det gäller konferenser som behandlar ändringar av unionens grundfördrag. Utskottet har ändrat paragrafen på detta sätt.

Ikraftträdelsestadgandet. Utskottet har till paragrafen fogat ett nytt 2 mom. med karaktär av ett övergångsstadgande. Där sägs att de nya stadgandena i riksdagsordningen tillämpas på integrationsärenden som redan föreligger för behandling i riksdagen när stadgandena träder i kraft, dvs. på ärenden som har överlämnats till riksdagen på basis av gällande bestämmelser i EES-avtalet.

Det andra lagförslaget

3 a §. Enligt paragrafens 1 mom. är uppgiftsfördelningen mellan utrikesministeriet och övriga ministerier beroende av om utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter är förknippade med ett statsfördrag eller någon annan internationell förpliktelse. Det föreslagna kriteriet är språkligt rätt intetsägande eftersom något slags utrikespolitiska aspekter i allmänhet anknyter till statsfördrag och andra internationella förpliktelser. Gränsdragningen måste preciseras genom en lämplig bestämning och utskottet föreslår ordet "betydelsefull". Ändringen påverkar inte den svenska texten.

Enligt paragrafens 3 mom. samordnar utrikesministeriet behandlingen av internationella ärenden vid ministerierna. Genom att det så här tydligt nämns att utrikesministeriet är behörigt att samordna behandlingen kan detta tolkas som så att det är utrikesministeriet som har sista ordet i saken. Detta skulle inte harmoniera med premisen i 1 mom. att internationella ärenden också hör till andra ministeriers behörighetsområde. Enligt utskottets uppfattning förslår det om utrikesministeriet vid behov biträder vid samordningen av behandlingen av internationella ärenden vid ministerierna. Härvid kunde t.ex. sakkunnighjälp komma i fråga. Utskottet har ändrat momentet på detta sätt.

Utveckling av riksdagsarbetet

I sitt betänkande nr 6/1994 rd ger grundlagsutskottet uttryck för sin uppfattning om att riksdagens

lagstiftningsarbete måste utvecklas. Utskottet upprepar sin ståndpunkt att det på grund av Finlands medlemskap i EU blir allt mera angeläget att utvärdera hur riksdagsarbetet lämpligen bör ordnas.

Direkt på grund av EU-medlemskapet bör det bedömas hur utskottsarbetet, som baserar sig på de föreslagna rätt generella stadgandena, kommer att utformas. Grundlagsutskottet anför som en möjlighet att stora utskottet och i fråga om EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik utrikesutskottet framför allt kunde koncentrera sig på att höra ministrar om ärenden som skall behandlas vid rådets sammanträden strax före dessa. Specialutskottens huvudsakliga uppgift skall vara att avge utlåtanden till stora utskottet eller utrikesutskottet om kommissionens förslag och om andra dokument som utarbetats vid EU:s institutioner allt eftersom de tillställs utskotten. På grund av medlemskapet bör också möjligheterna att åstadkomma något slag av samarbete mellan de finländska medlemmarna i Europaparlamentet, den ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén samt medlemmarna i stora utskottet och utrikesutskottet övervägas. Detta skulle på ett övertygande sätt främja möjligheterna att gestalta tvistefrågor som förekommer inom EU i fråga om behandlingen av unionsärenden och eventuella metoder för att lösa dem.

Utskottet föreslår vördsamt

att lagförslagen skall godkännas sålydande:

1.

Lag**om ändring av riksdagsordningen**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, *upphävs* i riksdagsordningen 53 § 3 och 4 mom., sådana de lyder i lag av den 10 december 1993 (1117/93), och *ändras* 48 § 2 mom., 52 § 3 mom., 53 § 1 mom. samt 4 a kap., sådana de lyder i nämnda lag av den 10 december 1993, (utesl.) som följer:

48 §

Utskottet skall på egen begäran eller annars enligt behov få en redogörelse av regeringen om rikets förhållanden till utländska makter och uppgifter om ärenden som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Utskottet kan vid behov avge utlåtande till regeringen med anledning av redogörelsen.

52 och 53 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4 a kap.

Behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen

54 a §

Statsministern skall på förhand ge stora utskottet samt, i fråga om Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, utrikesutskottet (utesl.) information om de ärenden som tas upp vid Europeiska rådets möten.

Statsministern skall utan dröjsmål ge riksdagen eller det utskott som saken gäller (utesl.) information om de ärenden som har behandlats vid Europeiska rådets möten.

Det utskott som saken gäller kan med anledning av den information det har fått vid behov avge utlåtande till statsrådet. (Nytt)

54 b §

(Såsom i regeringens proposition)

54 c §

Talmanskonferensen kan besluta att ett ärende som avses i 54 b § skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar något beslut i ärendet.

54 d §

Talmannen skall för behandling lämna den skrivelse jämte det förslag som han har fått av statsrådet till stora utskottet och i allmänhet till ett eller flera specialutskott som avger utlåtande till stora utskottet. Gäller ärendet Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, skall skrivelsen jämte förslaget lämnas för behandling till utrikesutskottet i stället för till stora utskottet. Behandlingen kan fortsätta även trots att riksdagsmannaval däremellan har förrättats tills beslut i saken har fattats inom Europeiska unionen.

Statsrådet skall ge de utskott som deltar i behandlingen (utesl.) information om ärendets behandlingsskeden inom Europeiska unionen. Stora utskottet eller utrikesutskottet skall också underrättas om statsrådets ståndpunkt i ärendet. Stora utskottet eller utrikesutskottet kan vid behov avge utlåtande till statsrådet i saken.

54 e §

Stora utskottet skall på egen begäran eller också annars enligt behov få en redogörelse av statsrådet om beredningen av ärenden i Europeiska unionen med undantag för den kategori ärenden som nämns i 48 § 2 mom.. Utskottet kan vid behov avge utlåtande till statsrådet. Talmanskonferensen kan besluta att redogörelsen skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i ärendet.

54 f §

Medlemmarna av ett utskott som deltar i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen skall iaktta sådan sekretess som utskottet efter att ha hört statsrådet anser att ärendets art kräver. I fråga om medlemmarna i utrikesutskottet gäller vad som stadgas i 48 § 4 mom.

54 g §

Vad som sägs i 54 a och 54 f §§ tillämpas även på ärenden som tas upp eller som har behandlats vid en sådan konferens med företrädare för *Europeiska unionens* medlemsstaters regeringar och som behandlar ändring av de fördrag som *Europeiska unionen* bygger på.

Ikraftträdelsestadgandet

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Denna lag skall tillämpas på integrationsärenden som behandlas i riksdagen då denna lag träder i kraft. (Nytt)

2.

Lag

om ändring av 3 a § lagen om statsrådet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 3 a § lagen den 30 mars 1922 om statsrådet (78/22), sådant detta lagrum lyder i lag av den 10 december 1993 (1118/93), som följer:

3 a §

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Utrikesministeriet *biträder vid samordningen* av behandlingen av internationella ärenden vid olika ministerier.

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

Vidare föreslår grundlagsutskottet vördsamt

att det första lagförslaget skall behand-

Helsingfors den 15 december 1994

las i den ordning som stadgas i 67 § 2 mom. riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä,

Nikula, Viljanen, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Helle (delvis) och Saastamoinen.

Reservationer

I

1. Allmänt

Propositionen med förslag till ändring av riksdagsordningen och lagen om statsrådet med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen syftar till att skapa en ram för förhandsbehandling i riksdagen av integrationsärenden samt justera kompetensfördelningen mellan republikens president och statsrådet under Finlands medlemskap i EU.

I grundlagsutskottets betänkande har propositionen i många avseenden korrigerats och förbättrats, delvis tack vare våra förslag. Riksdagens rätt att avge utlåtanden har utvidgats i två olika stadganden och utskottets motivering talar klart för att statsrådet skall ha en vid behörighet i EU-ärenden i allmänhet samt understryker särskilt statsministerns ställning i fråga om representationstvist.

2. Detaljmotivering

Stadgandena i regeringsformen

33 § 1 mom. och 33 a §. Definieringen av utrikespolitisk ledning under tiden för EU-fördraget. Propositionen innehåller inte något förslag till ändring av stadgandena i regeringsformen. De övriga medlemmarna i utskottet var inte villiga att ändra stadgandena i regeringsformen i fråga om presidentens omfattande utrikespolitiska maktbefogenheter. Däremot intogs i betänkandets motivering ett yttrande av riksdagen som är positivt med tanke på riksdagens och regeringens ställning och stärker det parlamentariska regeringssättet samt talar för att statsrådet har en omfattande beredningsrätt och behörighet att också i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken utse Finlands representant vid Europeiska rådets sammanträden.

Jag föreslog att republikens presidents behörighet att leda utrikespolitiken skall överföras till statsministern och statsrådet. Utan att revidera statsförfattningen, något som i och för sig är behövligt, kunde detta genomföras genom att man i 33 § regeringsformen stryker den del av

stadgandet som illa lämpar sig i nuvarande förhållanden och där det stadgas att det är presidenten som bestämmer om Finlands förhållande till utländska makter. Jag föreslog att det skulle stadgas i 33 § regeringsformen att riksdagen skall godkänna fördrag med utländska makter, om de innehåller stadganden som hör till lagstiftningens område eller enligt konstitutionen annars fördrar riksdagens godkännande *eller om de gäller individuella rättigheter eller skyldigheter eller annars är ekonomiskt, politiskt eller samhälleligt viktiga*. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens bifall. Jag motiverar mitt förslag med följande synpunkter.

För det första blir statsrådets och presidentens befogenheter, trots de klargörande ställningstagandena i utskottets betänkande i oskäligt hög grad beroende av tolkning och oklara i det system som har skapats med tanke på EES-avtalet, och där man med stöd av 33 a § regeringsformen har överfört en del av presidentens utrikespolitiska behörighet (RF 33 §) till statsrådet i och med att behörigheten har begränsats genom stadgandena i det nya 4 a kap. i riksdagsordningen. Stadgandena i RO 4 a kap. (särskilt stadgandena i nuvarande RO 53 § 3 och 4 mom. och 54 a §) syftar till att ange de integrationsärenden som riksdagen kan påverka och statsrådets skyldigheter.

Redan i fråga om EES-avtalet har RF 33 a § i och för sig inneburit ett ingrepp i presidentens rätt att leda utrikespolitiken, något som också framhävdes i det betänkande som stora utskottet avgav 1993 (StoUB 2/1993 rd/RP 317/1992 rd) och på nytt i det betänkande som utskottet nu avgett.

Såväl i fråga om de stiftade grundlagarna som den statsförfattning som har tillämpats i praktiken har de statliga systemen i Västeuropa fram till dessa dagar varit mera parlamentariska än i Finland oberoende av om jämförelsepunkten är samtliga västeuropeiska stater eller enbart republikerna. Statsministern, som är beroende av folkrepresentationens förtroende är, fränsett Frankrike, i dessa länder landets faktiska ledare (KB 1993:20, s. 54).

I fråga om utrikespolitiken förutsätter grundlagen i Norge, Sverige och Danmark parlamen-

tets samtycke till godkännande av utrikespolitiska fördrag både då fördraget gäller parlamentets lagstiftnings- eller budgetmakt och då fördraget annars är viktigt. (Se RP 285/1994 rd, allmän motivering s. 16). Det är klart att de utrikespolitiska uppgifterna och befogenheterna i dessa länder inte uppfattas på samma sätt separata som i föräldrade stadgandena i Finlands regeringsform.

Enligt en utredning som justitieministeriet gjort i augusti 1994 har såväl utrikespolitiska som inrikes- och ekonomiskpolitiska ärenden behandlats vid samtliga av Europeiska rådets sammanträden. Hittills har huvudsakligen andra än utrikespolitiska ärenden behandlats. Med hänvisning till sakkunnigutlåtanden kan det anses att de viktigaste ärendena i fråga om Finlands fördel är sådana som snarare ankommer på statsministern än presidenten. Det vore förenligt med Finlands intressen att Finland vid toppmötena representeras av statsministern som bättre än presidenten kan ingå förbindelser t.ex. om lagstiftningen och den ekonomiska politiken med de politiska ledarna i andra medlemsstater.

I mitt förslag till stadganden förutsätter inte överföringen av den allmänna behörigheten inom utrikespolitiken till statsministern och statsrådet nödvändigtvis att statsrådets och statsministerns ställning nämns i samband med RF 33 §. Regeringens andra proposition med förslag till ändring av statsförfattningen (RP 285/1994 rd) kunde utformas så att den stödjer vårt förslag i detta sammanhang och så att presidentens beslutanderätt i alla de situationer som nu hör till hans behörighet binds vid den ståndpunkt som majoriteten i statsrådet intar. Detta föreslogs också av majoriteten i statsförfattningskommittén 1974 i sin mellanrapport om en totalrevidering av statsförfattningen.

Mitt förslag till ett nytt 3 mom. i RF 33 a §, där det konstateras att statsrådet utser företrädarna för Finland i EU:s institutioner (frånsett Europaparlamentet) *oberoende av vad som stadgas i 33 §*, blir naturligtvis obehövt om mitt förslag att presidentens allmänna befogenheter vid ledningen av utrikespolitiken överförs på statsministern och statsrådet. I motiveringen till utskottets betänkande har detta visserligen klart anförts. Tiden får visa hur krisen i fråga om två olika regeringssätt, som kommer till synes som en maktkamp mellan presidenten och statsministern, kommer att lösas.

Jag föreslog också att den andra meningen i 33 § regeringsformen skall ändras så att riksdagens

slutliga beslutanderätt bör utvidgas till att gälla alla sådana viktiga utrikespolitiska fördrag som gäller individuella rättigheter och skyldigheter eller som är ekonomiskt, politiskt eller samhälleligt viktiga. Denna grupp skall också omfatta sådana fördrag som betydligt begränsar riksdagens möjligheter att fritt utöva den lagstiftningsmakt, som enligt grundlagen ankommer på den, t.ex. i det avseendet vad det nuvarande innehållet i det undertecknade fördraget om anslutning till EU och Maastrichtfördraget om Europeiska unionen stadgar om området för nationell lagstiftning. I huvuddrag motsvarar fördraget det förslag som kommissionen för utredning av beslutsprocessen inom utrikespolitiken och internationella ärenden (den s.k. Nikulakommissionen) framställde 1992 (KB 1992:2, s. 50) om revidering av behörigheten att ingå avtal.

Då och då har det föreslagits att republikens president på sätt och vis frivilligt skulle låta bli att utnyttja sina maktbefogenheter och sålunda bli en reservinstitution, som i svåra situationer skulle börja utnyttja den makt som denna institution har. Det är sant att presidenterna enligt tycke och intresse på olika sätt antingen aktivt påverkat problemen med stöd av maktbefogenheter eller låtit ärendena avancera. Detta leder emellertid inte till någon konsekvent uppfattning om hur presidenten borde agera.

Det finns inte heller i RF och RO några sådana särskilda stadganden som skulle begränsa republikens presidents maktbefogenheter till att gälla vissa särskilda situationer utan dessa maktbefogenheter är alltid och under alla förhållanden och i fråga om alla ärenden i kraft. Sålunda saknar teorierna om republikens president som en reserv för maktutövningen eller om dolda, dvs. latenta maktbefogenheter grund. Såvida man emellertid vill gå in för en dylik praxis borde det också anges i stadgandena när republikens president kan utnyttja sina maktbefogenheter.

Stadgandena i riksdagsordningen

54 b § 1 mom. och ett nytt 3 mom. Jag föreslog att statsrådet enligt stadgandet skall redogöra för riksdagen också om andra frågor som i framtiden kommer att beslutas inom EU än lagstiftningsfrågor. Riksdagen skulle då få en bättre helhetsuppfattning om frågor som är under behandling och som det skall fattas beslut om i EU.

Som ett nytt 3 mom. föreslog jag att det av den skrivelse som tillställs riksdagen skall framgå om huvudprinciperna i ett förslag är acceptabla eller

inte och de viktigaste fördelarna och problemen med ett förslag ur Finlands synvinkel (regeringens ståndpunkt till saken).

Ett nytt 3 mom. i 54 d §. Finlands representanters röstningsbeteende i Europeiska unionens institutioner. Enligt mitt förslag skulle det ha förutsatts att utskotten också skall underrättas om Finlands representanters röstningsbeteende i Europeiska unionens institutioner. Danmark tillämpar ett sådant system. Mitt förslag fick en hel del understöd i utskottet men inte tillräckligt.

Lag om ändring av 3 a § lagen om statsrådet

Jag föreslog att statsrådets kansli skall samordna EU-ärendena. Regeringens proposition och utskottets betänkande utgår från att utrikesministeriet är huvudkoordinator.

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslagen i utskottets betänkanden skall godkännas sålydande:

1.

Lag

om ändring av riksdagsordningen

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, *upphävs* i riksdagsordningen 53 § 3 och 4 mom., sådana de lyder i lag av den 10 december 1993 (1117/93), och

ändras 48 § 2 mom., 52 § 3 mom., 53 § 1 mom. samt 4 a kap., sådana de lyder i nämnda lag av den 10 december 1993, som följer:

48, 52 och 53 §§
(Såsom i utskottets betänkande)

möjligt även regeringens preliminära ståndpunkt till förslaget.

4 a kap.

54 c §
(Såsom i utskottets betänkande)

Behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen

54 a §
(Såsom i utskottets betänkande)

54 d §
(1 och 2 mom. såsom i utskottets betänkande)
Utskotten skall också få information om hur representanter för Finland har röstat i Europeiska unionens institutioner.

54 b §
(1 och 2 mom. såsom i utskottets betänkande)
Av statsrådets skrivelse enligt 1 mom. skall framgå om huvudprinciperna i ett förslag är godtagbara samt de centrala problemen och fördelarna med förslaget ur Finlands synvinkel och om

54 e, 54 f och 54 g §§
(Såsom i utskottets betänkande)

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i utskottets betänkande)

2.

Lag**om ändring av 3 a § lagen om statsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 3 a § lagen den 30 mars 1922 om statsrådet (78/22), sådant detta lagrum lyder i lag av den 10 december 1993 (1118/93), som följer:

3 a §

(1 och 2 mom. såsom i utskottets betänkande)

Statsrådets kansli samordnar behandlingen av internationella ärenden vid olika ministerier.

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 15 december 1994

Ensio Laine

II

I sitt betänkande om förslagen till ändring av riksdagsordningen och lagen om statsrådet med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen koncentrerar sig grundlagsutskottet på att beskriva innehållet i 33 a § regeringsformen. En viktig ändring är dessutom att säkerställa att riksdagen har tillgång till information och rätt att medverka vid beslut om EU.

Vad gäller utveckling av riksdagsarbetet hänvisar utskottet till sitt tidigare betänkande nr 6/1994 rd och uttalar: "I sitt betänkande nr 6/1994 rd ger grundlagsutskottet uttryck för sin åsikt att riksdagens lagstiftningsarbete måste utvecklas. Utskottet upprepar sin åsikt att det på grund av Finlands medlemskap i EU blir allt mera angeläget att utvärdera hur riksdagsarbetet lämpligen bör ordnas."

Majoriteten i utskottet beslöt nu upprepa sin tidigare ståndpunkt i betänkandet (GrUB 6/1994 rd) bara delvis och underlät att uttala att "utskottet finner det behövt att förslaget i lagmotionen om färre plenarbehandlingar av lagförslag då tas upp till bedömning med beaktande av det som anförs i detta betänkande."

Jag föreslog ett tillägg till betänkandets motivering, där hela det tidigare ställningstagandet borde ha upprepats inte minst för att utskottet då

uttryckligen hänvisade till att saken bör bedömas i detta sammanhang: "Om Finland blir medlem måste denna fråga utredas."

Mitt förtroende för uttalandena i betänkandets motivering undergrävs av att utskottet på detta sätt delvis t.o.m. med vissa biavsikter upprepar eller hänvisar till sina tidigare ställningstaganden i olika betänkanden. Det kan med fog frågas om det aktuella betänkandet i framtiden kommer att refereras bara delvis, vilket kunde leda till att grundlagsutskottets uttalande förvrängs. Denna möjlighet är högst teoretisk, men eftersom majoriteten i utskottet inte var beredd att upprepa hela sitt tidigare uttalande, finns det risk för att detta tillvägagångssätt blir vanligt.

Med hänsyn till att mitt förtroende för betydelsen av utskottets ställningstaganden i motiveringen har försvagats anser jag att det precis som rdm. Laine föreslog i utskottet kunde behövas en komplettering av 33 a § regeringsformen med ett nytt 3 mom. om att statsrådet skall utse Finlands representanter i EU:s institutioner (med undantag för Europaparlamentet) utan hinder av vad som stadgas i 33 §.

Vidare omfattar jag rdm. Laines reservation till den del den gäller det nya 3 mom. i 54 d § riksdagsordningen.

Helsingfors den 15 december 1994

Marjut Kaarilahti

III

Jag omfattar rdm. Laines reservation i fråga om 54 d § 3 mom.

Helsingfors den 15 december 1994

Gunnar Jansson