

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 20/1995 rd

Regeringens proposition 184/1995 rd

Till Utrikesutskottet

När riksdagen den 14 november 1995 remitterade regeringens proposition 184/1995 rd om godkännande av vissa bestämmelser i Europaavtalet med Estland till utrikesutskottet för beredning, bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Utskottet har hört linjedirektören Unto Turunen vid utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet, professorn Antero Jyränki och professorn Ilkka Sara-viita.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner Europaavtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater å ena sidan och republiken Estland å andra sidan. Avtalet ingicks i Luxemburg den 12 juni 1995.

Europaavtalet gäller dels frihandeln, dels den politiska dialogen mellan Estland och Europeiska unionen. I avtalet ingår dessutom bestämmelser om arbetskraftens rörlighet, grundande av företag, handel med tjänster, betalningar och kapital. I ingressen till Europaavtalet konstaterar parterna att Estlands slutmål är att bli medlem i Europeiska unionen.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet. Lagen avses träda i kraft samtidigt med avtalet. Avtalet träder i kraft sedan samtliga parter har antagit det i enlighet med sina nationella förfaranden.

Europaavtalet med Estland är ett avtal med delad behörighet, dvs. bestämmelserna omfattas dels av medlemsstaternas, dels av gemenskapens

behörighet. Därför godkänns avtalet i Finland i enlighet med 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen.

Substansbestämmelserna i avtalet innehåller inte bestämmelser som fordrar riksdagens samtycke enligt 33 § regeringsformen. Enligt regeringens uppfattning hör dock bestämmelserna om inrättande av ett associeringsråd samt rådets uppgifter och behörighet till området för lagstiftningen.

Associeringsrådet består av medlemmar som utses av Europeiska unionens råd, Europeiska gemenskapernas kommission och Estlands regering. Enligt EG-domstolens praxis kan associeringsrådet fatta beslut om tillämpningen och verkställigheten av avtalet. Dessa beslut blir direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna. En medlemsstat är företrädd i associeringsrådet enbart genom den representant som utsetts av EU-rådet. Huvudregeln är att interna beslut inom gemenskapen skall fattas enligt de omröstningsregler som gäller för beslut om EG-rättsakter inom motsvarande område. Om ett bindande beslut av associeringsrådet hör till medlemsstaternas behörighet fattas beslutet i EU-rådet med enhällighet. I praktiken behöver medlemsstaternas således inte godkänna beslut som de motsätter sig.

Regeringen menar att delegeringen av behörighet inte innebär sådan delegering av finsk rättskipningsbehörighet till ett internationellt organ att det krävs inskränkt grundlagsordning för att godkänna själva associeringsavtalet.

Utskottets ställningstaganden

I regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd, s. 19/I) karakteriserar regeringen grunderna för EG:s befogenheter att ingå avtal med stöd av EG-domstolens s.k. ERTA-avgörande så att de

kan grunda sig inte bara på en uttrycklig bestämmelse i ett grundläggande fördrag utan också på en sådan bestämmelse i ett grundläggande fördrag som inte innehåller någon fullmakt att ingå avtal, eller på ett beslut som gemenskapen fattat med stöd av en sådan bestämmelse. Detta förutsätter att det är fråga om en exakt fastställd reglering som binder medlemsstaterna och som förutsätter enhetlig verkställighet och således också ett konsekvent uppträdande i utrikesrelationerna.

Gemenskapen har avtalsbefogenheter som utesluter medlemsstaternas egna avtalsbefogenheter, eller s.k. exklusiv traktatkompetens, i frågor som faller inom EG:s exklusiva lagstiftningsbehörighet eller annat beslutsfattande. Om ett avtal också innehåller bestämmelser som inte fullt ut omfattas av EG:s befogenheter, är gemenskapen och dessutom medlemsstaterna avtalsslutande parter, och avtalet skall ratificeras särskilt i medlemsstaterna i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser.

Det föreliggande Europaavtalet med Estland är ett kombinerat avtal eller s.k. blandavtal. Speciellt i ljuset av artikel 238 i gemenskapsfördraget kan förfarandet med blandavtal anses ge en fingervisning om att alla frågor som tas upp i avtalet inte anses ingå i EG:s exklusiva behörighet. Varje medlemsstat skall särskilt ratificera ett sådant blandavtal utifrån sin egen statsförfattning.

I Finland bestäms behandlingen av ett avtal av detta slag vad gäller frågor som hör till EG:s exklusiva behörighet enligt 4 a kap. riksdagsordningen, som gäller behandlingen av EU-ärenden, och är således i första hand förhandsbehandling i anknytning till formuleringen av Finlands ståndpunkt i EU-rådet. De aspekter på EG:s avtalskompetens som spelar en roll i statsförfattningsrättsligt hänseende har tagits upp vid behandlingen av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (GrUU 14/1994 rd).

Vad gäller aspekter som ingår i medlemsstaternas kompetens påverkas behandlingsordningen för lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet av våra konstitutionella stadganden om statsfördrag, främst 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen. Behandlingsordningen bör således bedömas utifrån vilka frågor inom en medlemsstats kompetens Europaavtalet med Estland täcker och hur långt associeringsrådets kompetens i dem sträcker sig. Regeringens proposition är beklagligt bristfällig med tanke på

en bedömning av dessa aspekter. Den har uppenbarligen beretts utan minsta försök att utreda avtalets bärvidd med tanke på medlemsstaternas kompetens.

Enligt avtalet kommer associeringsrådet att få en viss normgivningsmakt. Rådets normgivning gäller i stora delar frågor där EG har exklusiv kompetens, och å andra sidan omfattar inte en enda avtalsbestämmelse om normgivning obestridligen frågor som inte alls skulle ingå i EG:s kompetens.

Enligt propositionens motivering kan medlemsstaterna åtminstone delvis anses ha en viss kompetens när det gäller rörlighet för arbetstagare, etableringsrätt och tillhandahållande av tjänster. Associeringsrådets befogenheter inom dessa områden kan huvudsakligen anses bestå av att ge rekommendationer och analysera metoder att uppnå målen med avtalet. Till den del associeringsrådet kan meddela bindande beslut hindrar avtalet dock inte enligt regeringen de avtalsslutande parterna från att tillämpa stadganden och bestämmelser om inresa och vistelse i landet, arbetande, arbetsvillkor, etablering av fysiska personer och tillhandahållande av tjänster, förutsatt att det inte innebär inskränkningar i förmåner som redan slagits fast genom avtal.

Utifrån propositionen gör utskottet den bedömningen att Europaavtalet med hänsyn till sin omfattning i sak medger en relativt liten möjlighet att associeringsrådets beslut kan gälla frågor som enligt gemenskapsfördraget faller inom medlemsstaternas behörighet och som med hänsyn till vår konstitution hör till lagstiftningsområdet. I den mån det gäller beslutsfattande av detta slag ser det ut att vara fråga om överföring av lagstiftningsmakt till en internationell institution, vilket i princip står i strid med 1 och 2 §§ regeringsformen.

Finlands medlemskap i EU (RP 135/1994 rd, s. 20/II) har redan bland annat lett till att den allmänna synpunkten blivit accepterad att ett blandat avtal av denna typ utgör en del av EG:s rättsordning och att EG-rättens ledande rättsprinciper tillämpas på det, däribland principen om omedelbar rättsverkan. Den innebär framför allt att det inte krävs särskilt nationellt genomförande för att associeringsrådets beslut skall få rättsverkan ens i frågor som faller inom en medlemsstats behörighet. Även om denna princip blivit vederbörligen godkänd i samband med EU-medlemskapet (GrUU 14/1994 rd), spelar godkännandet dock nu ingen roll för en statsförfattningsrättslig bedömning av i vilken ordning

Europaavtalet sätts i kraft, eftersom avtalet bland annat innebär att associeringsrådets beslut får omedelbara rättsverkningar.

Enligt propositionen formulerar EU-rådet en enhällig ståndpunkt i en fråga som omfattas av Europaavtalet och som faller inom en medlemsstats kompetens, och därefter är samtliga medlemsstater representerade i associeringsrådet genom en representant som EU-rådet utsett. Situationen kunde karakteriseras som så att det i detta förfarande inte egentligen är fråga om verklig överföring av lagstiftningsbehörighet till en internationell institution, eftersom ett beslut i EU-rådet inte kan uppstå mot den behöriga statsrådsmedlemmens vilja och EU-rådets ståndpunkt är avgörande för hur rådets representant agerar i associeringsrådet, som i sin tur fattar sitt beslut enhälligt. I sak delegeras befogenheter i frågor som hör till lagstiftningsområdet i den betydelse som avses i 33 § regeringsformen från riksdagen till statsrådet (RF 33 a §). I statsförfattningsrättsligt hänseende är det således viktigt hur en sådan speciell, indirekt och statsintern delegering av befogenheter skall bedömas med tanke på grundlagen. Det som gör konstellationen ännu ovanligare är principen om företräde för gemenskapsrätten.

Efter att ha bedömt frågan har utskottet i sitt utlåtande beslutat utgå från sin ovan redovisade uppfattning att Europaavtalet medger relativt obetydliga möjligheter för associeringsrådet att besluta om omständigheter som faller inom en medlemsstats behörighet och som med hänsyn till vår statsförfattning fortfarande hör till lagstiftningsområdet. Med tanke på sannolikheten för en sådan situation är det väsentligt att gemenskapens avtalsbehörighet i det fall att den ingår avtal inom områden, där gemenskapens interna lagstiftningsbehörighet inte är heltäckande och där medlemsstaterna därför har behållit en del av sin nationella författningskompetens, inskränkt till frågor som det finns bindande regler om på gemenskapsnivå. EG:s avtalsbehörighet utsluter då inte medlemsstaternas egen avtalsbehörighet, som de dock bör utöva med beaktande av att internationellrättsliga förbindelser inte äventyrar gemenskapens verksamhet.

Helsingfors den 30 november 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Håkämies, vice ordföranden J. Koskinen, medlemmarna Helle, Itälä, Jäätteenmäki, Kallio,

Med hänsyn dels till sådana kompetensregleringar mellan EG och medlemsstaterna i frågor som faller inom medlemsstaternas behörighet, dels i tillämpliga delar till nationella principer för när delegering enligt statsförfattningen kan tillåtas, menar utskottet att förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i Europaavtalet kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av sakens speciella natur och med hänvisning till de möjligheter till medinflytande som 4 a kap. riksdagsordningen erbjuder anser grundlagsutskottet dock att utrikesutskottet bör förutsetta att statsrådet i lagstiftningsfrågor som faller inom en medlemsstats behörighet i EU-rådet ser till att beslut om frågor av detta slag inte fattas i associeringsrådet förrän det funnits skäligt med tid att ordna dem genom nationella lagstiftningsåtgärder.

För att avtalet skall kunna träda i kraft på Åland skall Ålands lagting, eftersom avtalet innehåller bestämmelser i frågor som faller inom landskapets behörighet, ge sitt bifall till den lag genom vilken bestämmelserna sätts i kraft (59,2 § självstyrelselagen för Åland). Enligt vad utskottet har erfärut har landskapet ännu inte hörts i saken, trots att utrikesministeriet uppmärksamgjordes på detta redan i samband med beredningen av propositionen. — Artikel 128 i Europaavtalet med Estland innebär att avtalet kan bli tillämpligt i landskapet bara med de inskränkningar som nämns i protokoll 2 i anslutningsfördraget för Finland.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det föreliggande avtalet kräver riksdagens samtycke och att beslut därom fattas med en majoritet av de avgivna rösterna,

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som framgår av ingressen och

att utrikesutskottet även i övrigt bör beakta det som anförs i detta utlåtande då det utarbetar sitt betänkande.

Kurola, J. Leppänen, Nikula, Puhjo och Veteläinen samt suppleanterna Karjula och Rehn.

