

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2006 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 juni 2006 en proposition med förslag om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 67/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesråd Ora Meres-Wuori, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- specialmedarbetare Jannika Enegren-Åberg och specialmedarbetare Anna-Elina Pohjolainen, justitieministeriet

- juridisk rådgivare Timo Tuovinen, republikens presidents kansli
- landskapsregeringsledamot Britt Lundberg och vik. enhetschef Sören Silverström, Ålands landskapsregering
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- förvaltningsråd Niilo Jääskinen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Juha Raitio
- assistent Janne Salminen
- professor Ilkka Saraviita
- docent, direktör Teija Tiilikainen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg, justitieministeriet
- juris doktor Liisa Nieminen
- filosofie doktor, docent, universitetslektor Thomas Wallgren.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som undertecknats i Rom i oktober 2004.

Det nya enhetliga konstitutionella fördraget ersätter med vissa undantag nu gällande fördrag som Europeiska unionen baserar sig på. Den

europiska union som grundar sig på det nya fördraget är en efterföljare till den nuvarande Europeiska unionen. Syftet med totalreformen är att förenkla och förtydliga unionens grundläggande bestämmelser och göra verksamheten effektivare. Unionens institutionella struktur ska moderniseras. Samtidigt ska unionen göras öppnare och mer demokratisk. Fördraget ska dessutom stärka de grundläggande fri- och rättigheterna i unionen. Fördraget är mycket omfattande och innehåller bestämmelser bl.a. om upprättande av unionen, unionens befogenheter och institutionella system och relationen mellan unionen och dess medlemsstater samt unionens politikområden och verksamhet. Regeringen föreslår också en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen.

Fördraget avsågs träda i kraft den 1 november 2006. Men villkoret är att alla medlemsstater har deponerat sina ratifikationsinstrument före detta datum. I annat fall träder fördraget i kraft internationellt den första dagen i andra månaden efter det att det sista ratificeringsinstrumentet har deponerats.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som fördraget träder i kraft internationellt vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president.

I den omfattande och detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms fördragsbestämmelserna framför allt med tanke på grundlagens 1 § om suveränitet. Bedömningen tar också upp bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i grundlagens 2 kap., om de högsta statsorganens behörighet i internationella frågor i 8 kap. samt domstolarnas oberoende och utövandet av den högsta domsrätten i 3 § 3 mom. och 99 § 1 mom. Vidare har fördraget bedömts med hänsyn till grundlagens 104 § om åklagarväsendet och 39 och 52 § om behandlingen av ärenden i riksdagen. Grundlagens 73 § om kravet på avgränsat undantag och 94 § 3 mom. om att en internationell förpliktelse inte får äventyra konstitutionens demokratiska grunder tas dessutom upp i motiveringen. Behandlingsordningen bedöms ytterligare med hänsyn till 59 § i självstyrelselagen för Åland. Flera av bestämmelserna berör grundlagen på ett sådant sätt att beslut om att godkänna fördraget bör fattas med kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen och lagförslaget behandlas i s.k. inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. Lagförslaget måste behandlas i en sådan ordning också för att vissa bestämmelser står i strid med självstyrelselagen för Åland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Fördraget om en grundlag för Europa upprättades i Rom i oktober 2004 och avser att ersätta de nuvarande fördragen om Europeiska unionen med undantag av fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen. Unionens grundläggande normer, den institutionella strukturen och uppgifterna samt befogenheterna och kompetensfördelningen liksom t.ex. grunderna för den enskildes rättsliga ställning i gemenskapsrätten går tillbaka på olika dokument och EG-domstolens praxis och har nu sammanställts till ett enda en-

hetligt konstitutionellt fördrag. I denna mening kan fördraget sägas vara en kodifiering av unionens nuvarande konstitutionella och statsförfattningsrättsliga normer (GrUU 9/2006 rd, s. 2/I).

Det konstitutionella fördraget förändrar inte unionens grundläggande karaktär. Den är fortfarande en gemenskap för medlemsstater och medborgare, och det konstitutionella dokument som ligger till grund för dess existens är juridiskt sett ett fördrag mellan medlemsstaterna. Unionens befogenheter är begränsade befogenheter som bestäms utifrån principen om tilldelade befogenheter. Unionen handlar inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat den genom det konstitutionella fördraget och för att nå

de mål som lagts fast i fördraget. Alla befogenheter i övrigt hör till medlemsstaterna (GrUU 9/2006 rd, s. 2/I).

Det konstitutionella fördraget omfattar bestämmelser som kommer att förändra det rådande läget på många sätt. De viktigaste bestämmelserna innebär bl.a. att unionen får ökade befogenheter i rättsliga och inrikes frågor och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, att unionen får juridisk personlighet, att Europeiska rådet blir en officiell institution i unionen och att ordförandeskaps- och beslutssystemen i Europeiska rådet och ministerrådet läggs om, att kommissionen får en ny sammansättning och att lagstiftningsförfarandet förbättras. De grundläggande rättigheterna i unionen förstärks genom att stadgan om grundläggande rättigheter tas in i det konstitutionella fördraget. Detsamma gäller fördragsbestämmelsen (artikel I-9) om unionens anslutning till Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (GrUU 9/2006 rd, s. 2/I—II).

Det konstitutionella fördraget har förberetts i ett särskilt konvent och konventets utkast till fördrag vid en särskild regeringskonferens. Grundlagsutskottet har deltagit i debatten i olika beredningsfaser genom att lämna utlåtanden om statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid (GrUU 56/2001 rd), statsrådets utredning med anledning av befogenhetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna (GrUU 38/2002 rd) och statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (GrUU 7/2003 rd). Dessutom har grundlagsutskottet kommit med ett utlåtande om statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (GrUU 9/2006 rd).

Riksdagens samtycke

Riksdagens godkännande

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som en-

ligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Europeiska unionens konstitutionella fördrag innehåller bestämmelser som täcker in unionens uppgifter och befogenheter, unionens institutionella system och beslutsfattande och grunderna för individens rättsliga ställning. Ett fördrag som detta med omfattande statsförfattningsrättslig substans kräver utan tvivel riksdagens godkännande för att det "har avsevärd betydelse" i den mening som avses i grundlagen (GrUU 9/2006 rd, 3/II). I fördraget ingår givetvis också en mängd bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Med hänsyn till fördragets omfattning och totalreformens karaktär redogör regeringen i propositionens motivering på behörigt sätt för de artiklar i fördraget som hör till området för lagstiftningen och de som innehåller andra bestämmelser. Riksdagens godkännande för fördraget behövs också för att det får konsekvenser för budgetmakten (GrUU 9/2006 rd, s. 3/II) liksom för att fördraget upphäver (artikel IV-437) gällande fördrag och motsvarande handlingar som kräver riksdagens godkännande (GrUU 1/2003 rd, s. 2/II).

Beslut om godkännande

Förslaget till godkännandebeslut i propositionen täcker enligt etablerad praxis in hela anslutningsfördraget och därmed också protokoll och bilagor som utgör en integrerande del av fördraget (artikel IV-442) (GrUU 11/2003 rd, s. 2/II).

Behandlingsordningen

Bedömningsprinciper

I 94 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs att beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. I 95 § 2 mom. i grundlagen anges lagstiftningsordningen för ett lagförslag om att sätta i kraft en internationell förpliktelse. Ett sådant förslag behandlas i regel i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller

grundlagen eller ändring av rikets territorium, ska riksdagen utan att förslaget lämnas vilande godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett beslut om godkännande av en förpliktelse som gäller grundlagen ska således fattas med samma kvalificerade majoritet som ett beslut om godkännande av den lag genom vilken förpliktelsen sätts i kraft (RP 1/1998 rd, s. 50, GrUU 38/2001 rd, s. 4/I). För beslut som tas med kvalificerad majoritet enligt 95 § 2 mom. i grundlagen gäller vad som kallas inskränkt grundlagsordning (RP 1/1998 rd, s. 152).

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen stiftades med stöd av våra tidigare grundlagar — regeringsformen (1919) och riksdagsordningen (1928) — av flera olika skäl i inskränkt grundlagsordning efter grundlagsutskottets utlåtande i saken (GrUU 14/1994 rd). En generell anledning till den kvalificerade lagstiftningsordningen var att bestämmelserna i anslutningsfördraget i rättsligt hänseende inskränkte Finlands suveränitet. Också lagen om sättande i kraft av Amsterdamfördraget har stiftats i inskränkt grundlagsordning (GrUU 10/1998 rd). Beslut om godkännande av Nicefördraget har däremot fattats med enkel majoritet eftersom den nya grundlagen redan hade trätt i kraft (2000). Analogt har förslaget till lag om sättande i kraft av Nicefördraget behandlats i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 38/2001 rd). Senare fördrag om vissa staters anslutning till Europeiska unionen har likaså fattats med enkel majoritet och förslagen till lag om sättande i kraft av fördragen behandlats i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 11/2003 rd, se också RP 218/2005 rd, RSv 68/2006 rd).

Lagar som stiftats i inskränkt grundlagsordning är till sin natur s.k. undantagslagar. De kan ändras i vanlig lagstiftningsordning om ändringslagen inte utvidgar de undantag från grundlagen som gjorts genom dem. Också tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som i sig innebär en mindre utvidgning av ett undantag i grundlagen kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att be-

stämmelserna som en gång genomförts som ett undantag från grundlagen inte därigenom ändrar karaktär (RP 1/1998 rd, s. 125/II). Grundlagsutskottet har tillämpat de här principerna också när undantag från grundlagen som genomförts enligt en tidigare lag flyttas över till en ny lag genom upphävande av den ursprungliga undantagslagen (GrUU 1/1998 rd, GrUU 31/1998 rd).

I behandlingen av Nicefördraget utgick grundlagsutskottet från att fördraget primärt måste bedömas med hänsyn till bestämmelserna i grundlagen, som hade trätt i kraft den 1 mars 2000, och först sekundärt med hänsyn till anslutningsfördraget och lagarna om sättande i kraft av Amsterdamfördraget, eftersom suveränitetsbestämmelserna i grundlagen delvis skiljer sig från bestämmelserna om samma sak i den upphävda regeringsformen (GrUU 38/2001 rd, s. 4/II).

När man tolkar bestämmelsen om Finlands suveränitet i grundlagens 1 § 1 mom. måste man enligt förarbetena ta hänsyn till Finlands medlemskap i ett flertal internationella organisationer och framför allt medlemskapet i Europeiska unionen. Grundlagsreformen tog rent generellt avstånd från en sådan formell tolkning att statens medlemskap i internationella organisationer alltid innebär en inskränkning i statens suveränitet. I förarbetena hänvisas på denna punkt till grundlagsutskottets tidigare karaktärisering att Finland som medlem av Europeiska unionen utövar sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet (RP 1/1998 rd, s. 73).

I suveränitetsbestämmelserna i grundlagen ingår jämfört med tidigare dessutom ett nytt 1 § 3 mom.. om att "Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället". Det är tänkt att bestämmelsen ska vara någonting att ta fasta på i en bedömning av när en internationell förpliktelse kan anses stå i konflikt med bestämmelserna om suveränitet i grundlagen. Enligt förarbetena till grundlagen är det befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i obetydlig utsträckning påverkar statens suveränitet inte di-

rekt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 74). En viktig och etablerad form av deltagande i internationellt samarbete är Finlands medlemskap i Europeiska unionen (GrUU 38/2001 rd, GrUU 9/2006 rd).

En tolkning av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen utgående från Finlands medlemskap i Europeiska unionen innebär enligt utskottets tidigare överväganden att man måste inse att medlemskapet uttryckligen har inneburit inskränkningar i suveräniteten inom olika sektorer av det allmänna. Å andra sidan berör t.ex. frågan om att tilldela unionens institutioner nya befogenheter i princip suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. En obetydlig utveckling av unionens uppgifter, t.ex. enbart en justering, utifrån de befogenheter som unionen redan har kan i vissa fall vara förenlig med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. En normal utveckling av unionens interna institutionella funktioner spelar vanligen ingen roll för suveräniteten (GrUU 38/2001 rd, s. 5/I, GrUU 7/2003 rd, s. 3—4, GrUU 9/2006 rd, s. 5/I).

Också det aktuella konstitutionella fördraget måste bedömas enligt de här principerna, precis som i regeringens proposition. Den Europeiska union som ska upprättas genom det konstitutionella fördraget är en efterföljare till den Europeiska gemenskap och den Europeiska union som bygger på de gällande fördragen och dess verksamhet grundar sig på rättslig kontinuitet enligt vad som explicit lagts fast i fördraget (artikel IV-438) (GrUU 9/2006 rd). I sak handlar det således inte om en helt ny ordning med tanke på vårt nuvarande unionsmedlemskap. För en bedömning av behandlingsordningen är därmed de bestämmelser i det konstitutionella fördraget centrala som ändrar det rådande läget.

Grundlagsutskottet utgår i sin bedömning av behandlingsordningen från de ingående detaljmotiven till sina tidigare överväganden i propositionen. Så har utskottet t.ex. ingenting att anmärka mot bedömningen i motiveringen att bestämmelserna om Europeiska unionens juridiska personlighet (GrUU 14/1994 rd), subsidiaritetskontrollen (GrUU 7/2003 rd), den institutio-

nella strukturen (GrUU 7/2003 rd) eller beslutsfattandet med kvalificerad majoritet (GrUU 7/2003 rd) inte inverkar på behandlingsordningen för fördraget. Utöver motiven till behandlingsordningen i propositionen uttalar utskottet följande.

Den avskaffade pelarindelningen

Allmänt. Genom det konstitutionella fördraget avskaffas unionens gällande fördragsfästa pelarstruktur. Det betyder att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i andra pelaren och det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet i tredje pelaren förs över till gemenskapspolitiken. Unionsrättens allmänna principer — som principen om unionsrättens företräde — utvidgas således också till de här politikområdena, trots att inte minst den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken också i framtiden kommer att vara uttalat mellanstatlig.

Företrädesprincipen. Fördragsbestämmelsen (artikel I-6) om företräde för unionsrätten är formellt ny. Men i sak har företrädesprincipen redan länge utgjort en etablerad del av rättspraxis i EG-domstolen och har medverkat till att förslaget till lag om godkännande av fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen blev behandlat i inskränkt grundlagsordning (GrUU 14/1994 rd, se också GrUU 15/1992 rd). Grundlagsutskottet har senare konstaterat att företrädesprincipen hör till de grundläggande dragen i unionsmedlemskapet och att det inte inverkar på den statsinterna behandlingen av det konstitutionella fördraget att den uttryckligen nämns i fördraget (GrUU 7/2003 rd). I förklaring 1 till slutakten konstaterar konferensen särskilt att artikel I-6 återspeglar befintlig rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätten. Bestämmelsen om unionsrättens företräde är en gällande juridisk faktor som inte i sig kräver att fördraget behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning.

En utvidgning av företrädesprincipen till gemenskapens utrikes- och säkerhetspolitik samt till straffrättsligt samarbete och polissamarbete betyder däremot en ny begränsning av statens

suveränitet, som framhålls i propositionens motivering. Även om det klart är en sistahandsmetod för att garantera EG-rättens effektivitet att ge den företrädare (GrUU 7/2003 rd) är den begränsning som utvidgningen innebär för den nationella rätten till den grad betydelsefull att beslut om att anta och sätta i kraft det konstitutionella fördraget måste fattas i kvalificerad behandlingsordning.

Domstolens utvidgade befogenhet. När pelarindelningen avskaffas utvidgas domstolens befogenhet frånsett undantagen i artikel III-377 till straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Domstolens beslut kan betyda en förpliktelse för en medlemsstat att ändra sin lagstiftning (artikel III-362). Grundlagsutskottet har tidigare ansett att en sådan befogenhet betyder ett avsteg från suveränitetsprincipen i grundlagen (GrUU 14/1994 rd, GrUU 15/1992 rd, GrUU 2/1990 rd). Det faktum att domstolens befogenhet utvidgas till ett område som är jämförelsevis centralt med tanke på en medlemsstats suveränitet är så pass betydelsefullt att det konstitutionella fördraget också därför — som framhålls i propositionens motivering — måste behandlas i kvalificerad ordning.

Begäran om förhandsavgörande. Om en fråga om tolkningen av det konstitutionella fördraget uppkommer i ett ärende vid en domstol i en medlemsstat, är den högsta domstolen i medlemsstaten på grundval av artikel III-369 skyldig att föra frågan vidare till unionens domstol. Skyldigheten att begära förhandsavgörande gäller också andra unionsrättsakters giltighet och tolkning. På grund av att pelarindelningen avskaffas täcker bestämmelsen i motsats till det som nu är gällande också in rättsakter om det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet.

I motiveringen till behandlingsordningen anses bestämmelsen kränka bestämmelserna om suveränitet i grundlagen och bestämmelserna om domstolarnas domsrätt i 3 § 3 mom. och 98 och 99 §. Ståndpunkten motiveras framför allt med att grundlagsutskottet i samband med behandlingen av Finlands anslutningsfördrag ansett att

bestämmelsen om skyldighet att begära förhandsavgörande stod i strid med dåvarande grundlagsbestämmelser om saken (GrUU 14/1994 rd). På denna grund har utskottet senare ansett att en bestämmelse om förhandsavgörande som bygger på en nationell domstols prövning inte är något problem (GrUU 28/1997 rd, GrUU 10/1998 rd).

Enligt gällande bestämmelser (artikel 35 FEU) ska den nationella domstolen avgöra om förhandsavgörande bör begäras i ärenden som hänför sig till straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Det rättsliga läget förändras utan tveivel av att pelarindelningen avskaffas. Å andra sidan är de högsta domstolarna i medlemsstaterna redan nu på grund av gällande bestämmelser (artikel 234 FEG) skyldiga att begära förhandsavgörande av gemenskapsdomstolen i frågor som faller inom gemenskapspelaren. I detta perspektiv handlar förändringen i det rättsliga läget inom straffrättsligt samarbete och polissamarbete om en utvidgning av ett redan etablerat förfarande i unionen. Som utskottet ser det kan de utvidgade bestämmelserna om skyldighet att begära förhandsavgörande jämföras med en justering av unionens uppgiftsområde utifrån de befogenheter unionen redan har och kräver därför inte att fördraget behandlas i kvalificerad ordning.

Starkare grundläggande rättigheter

Det konstitutionella fördraget stärker de grundläggande rättigheterna i unionen. Stadgan om grundläggande rättigheter antogs ursprungligen som en politisk förklaring och utgör nu del II av fördraget. I fördraget ingår dessutom en bestämmelse (artikel I-9) om unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det hänvisas till de grundläggande rättigheterna och friheterna och de mänskliga rättigheterna eller till konventioner till skydd för dem också på andra ställen i det konstitutionella fördraget precis som i de nuvarande fördragen, t.ex. artikel III-209 om den europeiska sociala stadgan och gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande rättigheter.

De grundläggande rättigheterna är redan nu en integrerande del av gemenskapsrätten som den tillämpas av EG-domstolen. Det står också i artikel 6.2 i gällande fördrag om Europeiska unionen att unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten ska respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europa-konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Artikel I-9.3 i det konstitutionella fördraget innehåller en bestämmelse med samma innehåll. Gemenskapsdomstolen har i sin praxis tillmätt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna en särskild betydelse (t.ex. mål C-274/99 P, 6.3.2001, domslut punkt 37). I sina avgöranden kan domstolen också hänvisa till bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna som för närvarande inte är formellt bindande (t.ex. mål C-540/03, 27.6.2006, domslut punkt 38 och 58). Att de grundläggande rättigheterna i unionen stärks handlar alltså inte om att helt nya normer skulle tas in i unionsrätten.

Det är betydelsefullt för unionen i relation till de grundläggande rättigheterna att bestämmelserna i det konstitutionella fördraget gäller en medlemsstat bara när den tillämpar unionsrätten. Utskottet omfattar bedömningen i propositionens motivering att starkare grundläggande rättigheter förbättrar skyddet för den enskildes grundläggande och mänskliga rättigheter inom unionsrätten. Unionens system för mänskliga rättigheter ersätter inte det nationella systemet. För tolkningen av de grundläggande rättigheterna är det viktigt att unionens system kopplas fastare samman inte bara med medlemsstaternas gemensamma konstitutionella tradition utan också med Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Med hänsyn dessutom till 1 § 3 mom. i grundlagen, där det explicit sägs att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter, anser utskottet att en förstärkning av de grundläggande

de rättigheterna i unionen inte inverkar på behandlingsordningen för fördraget.

Det är i alla fall nödvändigt att upprepa utskottets tidigare ståndpunkt att en förstärkning av de grundläggande rättigheterna inte ruckar på grundlagsutskottets roll som uttolkande och övervakande organ för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i det nationella lagstiftningsförfarandet eller den preliminära behandlingen av unionsfrågor på det nationella planet (GrUU 7/2003 rd). Det är utskottets sak att väga in de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i sin bedömning också av sådana lagförslag som ska genomföras nationellt.

Utskottet ser också gärna att Europeiska unionen tar fram mekanismer för tidig kontroll som garanterar att kraven på respekt för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna blir behörigen beaktade redan i beredningen av rättsakter och beslut. Finland har all anledning att vara aktivt pådrivande i den här frågan, anser utskottet. Utrikesutskottet bör överväga att ta in ett uttalande om detta i sitt betänkande.

Unionens förändrade befogenheter

Allmänt. I det konstitutionella fördraget finns bestämmelser om unionens befogenheter på vissa nya politikområden. En del av bestämmelserna gäller områden eller frågor som unionen genomfört åtgärder på redan utifrån de nuvarande fördragen. Till denna del handlar det om att skriva in explicita bestämmelser om den rättsliga grunden i fördraget och de inverkar inte — som framgår av motiveringen till behandlingsordning i propositionen — på behandlingsordningen för fördraget i ljuset av utskottets tidigare praxis (GrUU 10/1998 rd).

Enligt vissa bestämmelser om nya, i motiven närmare angivna politikområden hindrar det faktum att unionen utövar sin befogenhet inte att medlemsstaterna utövar sin egen befogenhet. Inom vissa nya områden sträcker sig unionens befogenhet bara till stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Utskottet omfattar regeringens uppfattning att sådana bestämmelser med hänsyn till hurdana unionens befogen-

heter är inte kräver att fördraget behandlas i kvalificerad ordning.

En europeisk åklagarmyndighet. Artikel III-274 i det konstitutionella fördraget möjliggör en europeisk åklagarmyndighet. Enligt punkt 2 i artikeln ska myndigheten vara behörig att utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som begått brott som skadar unionens finansiella intressen. Myndigheten ska föra talan för brotten vid de behöriga domstolarna i medlemsstaterna.

En åklagares uppdrag inbegriper utan tvekan utövning av sådan betydande offentlig makt som inte kan anförtros någon annan än en nationell myndighet utan att det strider mot 1 och 104 § i grundlagen om statens suveränitet och åklagarväsendet. Bestämmelserna om den europeiska åklagarmyndighetens befogenhet kräver därmed att fördraget behandlas i kvalificerad ordning.

Den gemensamma handelspolitiken. Artikel III-315.1 utsträcker den gemensamma handelspolitiken till att också omfatta utländska direktinvesteringar. Den gemensamma handelspolitiken har sedan början av 1970-talet ingått i gemenskapens exklusiva befogenhet. Det finns en bestämmelse om saken i artikel 133.1 i EG-fördraget där det sägs att den gemensamma handelspolitiken ska grundas på enhetliga principer, särskilt när det gäller att ändra tulltaxor, ingå tull- och handelsavtal, uppnå enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik samt handelspolitiska skyddsåtgärder, inbegripet åtgärder vid dumpning och subventioner. Att unionens etablerade uppgiftsområde utvidgas med utländska direktinvesteringar är enligt utskottets mening — i motsats till vad som anses i propositionens motivering — inte en så väsentlig ändring av unionens nuvarande uppgifter inom den gemensamma handelspolitiken att det kräver inskränkt grundlagsordning. Däremot kan utskottet omfatta det som uttalas i motiveringen utifrån tidigare praxis (GrUU 10/1998 rd, GrUU 38/2001 rd) att bestämmelserna i artikel III-315 om tjänster inte påverkar fördragets behandlingsordning.

Internationella avtal

Artikel III-325 i det konstitutionella fördraget föreskriver om internationella avtal som unionen ingår med tredjeländer eller internationella organisationer. Bestämmelserna gäller också avtal inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Artikeln hänvisar inte till den s.k. nödbromsklausulen som tillämpas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel III-300.2, som innebär att en medlemsstat av väsentliga uttalade skäl som rör nationell politik kan motsätta sig att ett europeiskt beslut antas med kvalificerad majoritet. Unionens ministerråd kan med kvalificerad majoritet begära att frågan hänskjuts till Europeiska rådet för ett enhälligt europeiskt beslut.

Avsaknaden av en hänvisning anses enligt propositionens motivering innebära en sådan ändring i de nuvarande artiklarna 23 och 24 i EU-fördraget som står i strid med grundlagens bestämmelser om statens suveränitet. Till stöd för denna ståndpunkt hänvisar regeringen till grundlagsutskottets tidigare överväganden att ett beslutsförfarande som medger en möjlighet att dra i nödbromsen betyder att unionens befogenhet att ingå avtal inte begränsar Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsbefogenhet i strid med grundlagen (GrUU 10/1998 rd, GrUU 38/2001 rd).

Utskottet har i sin tidigare praxis ansett att avsaknaden av en explicit hänvisning till nödbromsklausulen i sig måste ses som en begränsning av statens suveränitet. Å andra sidan kan tröskeln för att åberopa klausulen redan nu anses mycket hög och det gör i sin tur att fördragets begränsande effekt blir mindre. Tröskeln har höjts från nuvarande "viktiga" skäl som rör nationell politik till "väsentliga uttalade" skäl i artikel III-300; det pekar i sin tur på att det finns ett behov av att göra beslutsfattandet i unionen effektivare på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Rådet beslutar enligt artikel III-325.8 med enhällighet om frågor som rör internationella avtal, när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att anta en unionsakt samt för associe-

ringsavtal och avtal som avses i artikel III-319 med kandidatländerna. När det gäller andra frågor, alltså sådana som ska beslutas med kvalificerad majoritet, är det på det hela taget osannolikt att frågor som är uttalat väsentliga för en medlemsstat inte skulle bli beaktade i rådet, som respekterar principen om lojalt samarbete (artikel I-5.1 och 2), trots att det i artikel III-325 saknas en explicit hänvisning till nödbromsklausulen. Utskottet anser därför att avsaknaden av en hänvisning i sak begränsar suveräniteten i så obetydlig grad att begränsningen inte spelar någon roll för behandlingsordning för fördraget (se också GrUU 38/2001 rd).

Ändringar i det konstitutionella fördraget

Allmänt. I det konstitutionella fördraget finns ett flertal bestämmelser om Europeiska rådets och ministerrådets befogenhet att ändra eller precisera fördraget. De är betydelsefulla med tanke på bestämmelserna om statens suveränitet samt godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser i grundlagen som helhet betraktade.

I sina bedömningar av liknande fördrag på senare år har grundlagsutskottet generellt utgått från att en institution som inrättats med stöd av ett fördrag kan tilldelas befogenhet att anpassa ett fördrag men inte att ändra det. De tillåtna anpassningarna bör i sak vara sådana att de inte påverkar fördragets karaktär och att de inte gäller frågor som enligt grundlagen kräver riksdagens samtycke (GrUU 38/2001 rd, GrUU 51/2001 rd).

Utifrån denna allmänna tolkningsprincip fäste utskottet i samband med behandlingen av Nicefördraget (GrUU 38/2001 rd) stor vikt vid att det handlade om EG-fördragen. På grund av det nära och omfattande samarbetet mellan medlemsstaterna har EG en nyckelroll i den nuvarande internationella strukturen. Det har redan länge varit känt att unionens avtalsmekanismer och regler för ändringar i fördragen behöver ses över. Utskottet ansåg då att det var ett användbart instrument att ge rådet befogenhet att besluta om vissa ändringar.

Den viktigaste punkten med avseende på grundlagens bestämmelser om Finlands suverä-

nitet var att rådet kunde besluta med enhällighet om alla ändringar som avsågs i Nicefördraget. För den konstitutionella bedömningen spelade det också en viss roll att rådets beslutsbefogenheter normalt gällde exakt och ingående beskrivna frågor som berörde institutionerna eller förhållandena mellan institutionerna på olika sätt. Gemenskapens kompetens kunde inte utvidgas genom beslut av rådet, och rådets beslutsbefogenheter sträckte sig inte till fördragets grundläggande karaktär eller mål, utan de begränsade sig till den dåvarande ramen. Utifrån detta ansågs de dåvarande bestämmelserna inte påverka behandlingsordningen för fördraget (GrUU 38/2001 rd).

Förenklat förfarande för ändring. Europeiska rådet får (artikel IV-444) med enhällighet besluta anta ett europeiskt beslut om att ministerrådet enligt vad som föreskrivs i del III av det konstitutionella fördraget får besluta med kvalificerad majoritet på ett visst område eller i ett visst fall där det krävs enhälligt beslut. Europeiska rådet får likaså besluta med enhällighet att europeiska lagar eller ramlagar som enligt del III ska antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande får antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Grundlagsutskottet har gjort en preliminär jämförelse av liknande bemyndiganden som tidigare ingått i konventets förslag med bestämmelserna i Nicefördraget och påpekat att de föreslagna nya bemyndigandena är allmänna och allomfattande (GrUU 7/2003 rd).

I det konstitutionella fördraget ingår en bestämmelse (artikel IV-444.3) som avviker från konventets förslag. Det går ut på att ett nationellt parlament inom sex månader från det att ett initiativ från Europeiska rådet till ändring av fördraget har översänts får meddela invändning mot det. Då kan fördraget inte ändras i förenklat förfarande. Detta är i sig betydelsefullt med tanke på statens suveränitet. I de allmänna och omfattande bestämmelserna är det dock fråga om befogenhet att ändra — inte bara anpassa — det konstitutionella fördraget i något annat förfarande än det som föreskrivs i 93—95 § i grundlagen

och därför strider fördraget i dessa delar mot vad som sägs i grundlagen om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Därmed är fördraget i sista hand också ett problem med tanke på Finlands suveränitet. Bestämmelsen om bemyndigande för Europeiska rådet förutsätter således kvalificerad behandlingsordning.

Med stöd av artikel IV-445 får Europeiska rådet besluta med enhällighet om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i del III avdelning III (unionens inre politik och inre åtgärder). Till denna del är bestämmelserna inget problem i relation till grundlagen, eftersom ett beslut träder i kraft först sedan det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

Artikel III-422. Inom ramen för ett fördjupat samarbete får rådet besluta med enhällighet att det beslutar med kvalificerad majoritet och i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i stället för ett särskilt lagstiftningsförfarande. I rådets sammansättning med befogenhet att fatta beslut ingår då bara de rådsmedlemmar som representerar de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet. Bemyndigandet har en mycket generell räckvidd och står därmed i strid med bestämmelserna om suveränitet och godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser i grundlagen. För den skull måste beslut om att godkänna det konstitutionella fördraget fattas i kvalificerad ordning.

Artiklarna III-270 ja III-271. Enligt artikel III-270.2 i det konstitutionella fördraget kan det i europeiska ramlagar meddelas minimiregler för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. Utöver de frågor som räknas upp under den behöriga fördragspunkten kan minimireglerna omfatta "andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet" som rådet i förväg har reglerat genom ett europeiskt beslut efter Europaparlamentets godkännande.

I artikel III-271.1 finns ett liknande bemyndigande. I europeiska ramlagar får det alltså meddelas minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden av särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag. Med hänsyn till brottslighetens utveckling får rådet anta ett europeiskt beslut där andra områden av brottslighet som omfattas av artikeln anges.

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt en liknande bestämmelse om bemyndigande för rådet att utvidga unionens befogenhet och ansett att bemyndigandebestämmelsen avviker från suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (GrUU 10/1998 rd). Artiklarna III-270 och III-271 om bemyndigande för rådet att besluta om omfattningen av unionens befogenhet inom relativt centrala rättsområden är generella och relativt liberala och därmed problematiska också med tanke på vad grundlagen föreskriver om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Utskottet omfattar regeringens bedömning att fördraget på grund av bemyndigandebestämmelserna måste behandlas i kvalificerad ordning.

Artikel III-274.4. Europeiska rådet får utifrån fördragsbestämmelserna utsträcka den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till att också omfatta kampen mot den grova brottslighet som har ett gränsöverskridande inslag. Myndighetens befogenheter får dessutom utsträckas till att utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som begått grova brott som påverkar mer än en medlemsstat.

Bestämmelsen handlar om ett bemyndigande för Europeiska rådet att utsträcka unionens befogenheter till att omfatta utövande av betydande offentlig makt i medlemsstaterna. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att ett sådant bemyndigande står i strid med Finlands suveränitet och grundlagens bestämmelser om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser och att fördraget i dessa delar därför måste behandlas i kvalificerad ordning.

Avgränsat undantag

I samband med grundlagsreformen inskränktes området för undantagslagar genom en passus om avgränsat undantag som togs in i 73 § 1 mom. i grundlagen. Enligt förarbetena till grundlagen är lagar om sättande i kraft av internationella förpliktelser som ska behandlas i inskränkt grundlagsordning till sin natur undantagslagar. Därför omfattas de också av kravet på avgränsat undantag i 73 § i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 125, GrUB 10/1998 rd).

I förarbetena till grundlagen konstateras det att uttrycket "avgränsat undantag" i första hand avser en materiell avgränsning av undantaget. Undantagslagen bör vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Uttrycket avser dock inte i sig att ange antalet undantagsbestämmelser som kan finnas i ett lagförslag (RP 1/1998 rd, s. 125).

Utskottet anser att grundlagen också till denna del måste ses i relation till att Finland är — och redan var när grundlagen stiftades — medlem av Europeiska unionen. Det framhåller ovan att det konstitutionella fördraget i sak inte är en helt ny ordning med tanke på vårt unionsmedlemskap. Därför är bara de undantag från grundlagen i fördraget som är nya i dagens läge betydelsefulla med tanke på 73 § 1 mom. i grundlagen. Bland dem kan framför allt nämnas att unionsrättens företrädare med den avskaffade pelarindelningen utsträcks till att omfatta den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet samt att EG-domstolens befogenheter utsträcks till polissamarbetet, liksom också att åklagarbefogenheter anförtros en europeisk åklagarmyndighet och befogenheten att godkänna och sätta i kraft internationella förpliktelser i vissa delar flyttas över till Europeiska unionen. Unionens fördragsfästa befogenheter i de här frågorna är mestadels mycket noggrant avgränsade också i förhållande till de bedömningsgrunder som tillämpas på den nationella lagstiftningen. Följdändringarna i unionens befogenheter på grund av den avskaffade pelarindelningen kan anses något vaga. Men också här handlar det

om ett relativt fast etablerat samarbete inom unionen — låt vara en union med pelarindelning — och inte om nya eller odefinierade politikområden i sig. De bestämmelser i det konstitutionella fördraget som kräver kvalificerad behandlingsordning innebär generellt sett inte några väsentliga förändringar i hela ordningen för Finlands medlemskap i EU eller något problem med tanke på kravet i 73 § 1 mom. i grundlagen att ett undantag ska vara avgränsat. Utskottet uppmärksammar dessutom att det inte alltid är möjligt att kräva att bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser är på samma sätt noggranna och exakta som nationella lagar.

En internationell förpliktelse får enligt 94 § 3 mom. i grundlagen inte äventyra konstitutionens demokratiska grunder. I förarbetena till grundlagen konstateras det att bestämmelsen har samband med 1 § 3 mom., som säger att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället (RP 1/1998 rd, s. 150). När man ser på bestämmelserna i grundlagen måste man också i dessa delar beakta Finlands medlemskap i Europeiska unionen, anser utskottet (RP 1/1998 rd, s. 72). Utifrån grundlagens 1 § 3 mom. och förarbetena konstaterar utskottet att Finlands medlemskap i Europeiska unionen är en viktig och fast etablerad form av medverkan i det internationella samarbetet (GrUU 38/2001 rd, GrUU 9/2006 rd).

Bestämmelserna om unionens demokratiska liv i del I avdelning IV i det konstitutionella fördraget avser att lyfta fram unionens demokratiska principer. Avdelningen omfattar bestämmelser om bl.a. principen om demokratisk jämlikhet (artikel I-45), representativ demokrati (artikel I-46) och deltagandedemokrati (artikel I-47) liksom om öppenhet och insyn i unionens arbete (artikel I-50). Utvecklingen av unionens dimension för mänskliga rättigheter bidrar till att stärka unionens demokratiska grunder.

Finland medlemskap i den Europeiska union som avses i det konstitutionella fördraget äventyrar givetvis inte konstitutionens demokratiska grunder.

Ålands självstyrelse

Behandlingsordning. Om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen för Åland faller inom landskapets behörighet, ska lagtinget enligt 59 § 1 mom. i självstyrelselagen ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft för att den ska träda i kraft i landskapet. Om bestämmelsen står i strid med självstyrelselagen träder den enligt 59 § 2 mom. i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Dessutom ska det föreskrivas om sättande i kraft av förpliktelsen genom en lag som behandlats i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen.

I detta hänseende är framför allt sådana bestämmelser i det konstitutionella fördraget betydelsefulla som innebär att unionen tar över befogenheten i frågor som faller inom landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Utskottet anser att behandlingsordningen, där det är lämpligt, bör följa principerna för ändring av s.k. undantagslagar (se s. 4/II ovan). Det krävs alltså kvalificerad lagstiftningsordning för att utvidga en befogenhetsöverföring som genomförts genom en tidigare lag. Å andra sidan kan sådana tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som i sig innebär en obetydlig utvidgning av en tidigare överförd befogenhet genomföras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att den helhet som en gång kom till i kvalificerad lagstiftningsordning inte härigenom förändras till sin natur.

Nya unionsområden som ingår i landskapets behörighet är turism, idrott, skydd och beredskap samt administrativt samarbete. Men inom de här områdena har unionen enligt artikel I-17 bara befogenhet att vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder som inte syftar till harmonisering av lagstiftningen i medlemsstaterna. Unionens befogenhet är av sådant slag att lagstiftningen inte strider mot självstyrelselagen för Åland.

Inom området folkhälsa innebär bestämmelsen i artikel III-278.4d om unionens befogenhet

att föreskriva åtgärder för övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa enligt propositionens motivering att landskapets nuvarande behörighet förs över till Europeiska unionen. Men med hänsyn till bestämmelserna i 27 § i självstyrelselagen om rikets lagstiftningsbehörighet i fråga om befolkningsskyddet samt införande av djur och djurprodukter och införsel av växtförstörare till landet, handlar den aktuella fördragsbestämmelsen såvitt utskottet kan se inte åtminstone i alla delar om frågor inom landskapets behörighet.

I och med att pelarindelningen avskaffas tillämpas allmänna gemenskapsrättsliga principer i framtiden också på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Detta spelar en viss roll eftersom det är landskapet som har lagstiftningsbehörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i 18 § 6 punkten i självstyrelselagen, men framför allt för att beläggande med straff och storleken av straff enligt 18 § 25 punkten ingår i landskapets behörighet inom områden som annars hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt utskottets mening är det konstitutionella fördragets rättsliga verkningar för landskapets behörighet till denna del så betydande att lagen om sättande i kraft av fördraget — så som konstateras i motiveringen — måste behandlas i kvalificerad ordning enligt 59 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland.

Ikraftträdandebestämmelsens betydelse. Lagtingets bifall till en ikraftträdandelag enligt 59 § i självstyrelselagen för Åland är ett villkor för att bestämmelserna i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse ska träda i kraft i landskapet till den del de hänför sig till frågor som faller inom landskapets behörighet. Ikraftträdandelagen spelar ingen roll för ikraftträdandet av sådana bestämmelser som ingår i rikets behörighet i landskapet.

Det är skillnad mellan att anta ett fördrag och att binda sig vid det och att sätta i kraft fördragsbestämmelser (GrUU 9/2006 rd). Enligt 93 och 94 § i grundlagen beslutar riksdagen och repu-

blikens president i samråd med statsrådet om Finlands vilja att binda upp sig, och därtill beslutar presidenten i samråd med statsrådet hur Finland ska ge uttryck för sin vilja att binda upp sig. Bifall till en lag eller förordning om ikraftträdande enligt 95 § 1 mom. i grundlagen eller en ikraftträdandelag enligt 59 § i självstyrelselagen är inte ett villkor för ett beslut om hur Finlands vilja att binda upp sig kommer till eller hur Finland uttrycker den. Därmed kan t.ex. det konstitutionella fördraget ratificeras om riksdagen antar det (GrUU 10/1998 rd).

Det skulle uppstå ett problem för Finland och för landskapet Åland om lagen om sättande i kraft av det konstitutionella fördraget inte blev antagen. Även om det inte fanns någon ikraftträdandelag skulle det vara oklart framför allt i vilka delar det konstitutionella fördraget gäller i landskapet, inte minst med hänsyn till vad som sägs i artikel IV-438 om rättslig kontinuitet och succession och med hänsyn till att ikraftträdandelagens huvudsakliga syfte är att upphäva ikraftträdandelagarna i de tidigare fördragen. Finland vore part i det konstitutionella fördraget men skulle under sådana osäkra rättsliga förhållanden inte kunna garantera att fördraget genomförs på behörigt sätt i landskapet. Utskottet anser att statsrådet i ett sådant läge bör inleda förhandlingar med Europeiska unionen i syfte att reda ut problemet (GrUU 10/1998 rd). Det finns all anledning att fortsätta de nationella förberedelserna för hur man kan hindra att ett sådant rättsligt oklart läge uppstår. I anknytning till förberedelserna har ett initiativ från Ålands lagting till en lag om ändring av vallagen (Ö 3/2006 rd) tagits upp till behandling i riksdagen. I sammanhanget har Åland också tagit upp frågan om landskapets talerätt i unionens domstolar och lagtingets deltagande i kontrollen av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen.

Övriga synpunkter

Officiell status för Europeiska rådet. Utifrån bestämmelserna i det konstitutionella fördraget blir Europeiska rådet en offentlig institution i unionen. Ändringen gör det angeläget att lyfta

fram 97 § i grundlagen om riksdagens rätt att få information om ärenden som kommer upp till behandling i Europeiska rådet, liksom 96 § om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Statsrådet ska således i enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen sända ett förslag till beslut av Europeiska rådet till riksdagen för behandling, om förslaget gäller en sak som enligt 96 § 1 mom. faller inom riksdagens behörighet. På ärenden som kommer upp i Europeiska rådet tillämpas också 97 § i grundlagen om rätt för utrikesutskottet och stora utskottet att få information från statsrådet om ärenden som gäller Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och andra unionsärenden.

Europeiska rådets förändrade status kan inte heller — som utskottet redan tidigare har konstaterat — vara en fråga som helt saknar betydelse för de inbördes procedurerna mellan republikens president och statsrådet (GrUU 7/2003 rd). Utskottets tidigare uttalade ståndpunkt är att det i sista hand handlar om att grundlagens 93 § 2 mom. överför den nationella beredningen av beslut som fattas i unionen till statsrådets behörighet (GrUB 10/1998 rd) och att bestämmelserna i 93 § 1 mom. tillämpas på beredningen av ändringar i det konstitutionella fördraget (RP 1/1998 rd).

Ändringen stärker ytterligare den inför riksdagen ansvarige statsministerns ställning som den som leder Finlands europapolitik och företräder Finland i Europeiska rådet. Regeringens befogenhet omfattar utifrån 93 § 2 mom. i grundlagen Europeiska unionen i sin helhet och täcker därmed också in unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det betyder att alla frågor som tas upp i Europeiska rådet ingår i statsrådets befogenhet. När Finland formulerar sin ståndpunkt till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor bör statsrådet dock handla i nära samråd med republikens president för att garantera att vi har en samordnad och konsekvent utrikespolitik (RP 1/1998 rd, GrUB 10/1998 rd, GrUU 54/2005 rd, GrUU 6/2006 rd). Grundlagsutskottet anser att de gemensamma möten mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhets-

politiska ärenden och republikens president som avses i 24 § i lagen om statsrådet är ett lämpligt och formellt sett adekvat forum för detta ändamål. På det praktiska planet är också de inofficiella mötena mellan republikens president och utrikesministern nödvändiga och bra samarbetsforum.

Hur medlemskapet i Europeiska unionen framgår av Finlands grundlag. I samband med grundlagsreformen ansågs det inte nödvändigt att utöver bestämmelser om behandlingen av unionsärenden ta in någon explicit passus om Finlands medlemskap i Europeiska unionen eller en särskild bemyndigandebestämmelse om överföring av befogenheter till internationella institutioner (GrUB 10/1998 rd). Det är inte nu heller nödvändigt att komplettera grundlagen med en sådan passus eller bemyndigandebestämmelse. Men det kan vara bra att ompröva en utveckling av grundlagen i dessa delar om det blir aktuellt med mer omfattande reformer i framtiden.

Folkomröstning. Beslut om att ordna rådgivande folkomröstning fattas enligt 53 § i grundlagen genom en lag. Grundlagsutskottet har tidigare sett på frågan om en eventuell folkomröstning om det konstitutionella fördraget och ansett att reformerna i fördraget inte nödvändigtvis är av sådant slag att det vore motiverat att folkomrösta om det (GrUU 7/2003 rd, GrUU 9/2006 rd). Å andra sidan har utskottet konstaterat att beslutet om en folkomröstning i högsta grad beror av politiska bedömningar (GrUU 7/2003 rd). Den nu aktuella propositionen om fördraget om en konstitution för Europa har lämnats till riksdagen

sedan riksdagen antagit ett explicit uttalande om en proposition (RSk 13/2006 rd) i samband med behandlingen av statsrådets redogörelse (SRR 6/2005 rd). Med hänsyn till detta har grundlagsutskottet den 13 oktober 2006 särskilt beslutat att inte ta upp till behandling ett initiativ med förslag till lag om en rådgivande folkomröstning om Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (LM 11/2005 rd).

Euratom. Genom det konstitutionella fördraget upphävs Europeiska unionens nuvarande fördrag med undantag av fördraget om upprättande av Europeiska atomenergigemenskapen, som fortsatt avses vara i kraft. Detta bör också framgå av 2 § 2 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen om sättande i kraft av fördraget, t.ex. på följande sätt: "Genom denna lag upphävs 1) 2 § 1, 2 och 4—15 punkten i lagen av den 8 december 1994 om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1540/1994)".

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens godkännande behövs för det Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som ingicks i Rom den 29 oktober 2004,

att fördraget ska antas genom ett beslut som omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och

att lagförslaget ska behandlas i inskränkt grundlagsordning.

Helsingfors den 27 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.