

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 51/2001 rd

Regeringens proposition om godkännande av avtalet om upprättande av Interamerikanska investeringsbolaget samt med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2001 en proposition om godkännande av avtalet om upprättande av Interamerikanska investeringsbolaget samt med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen (RP 175/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Päivi Kaukoranta, inspektör Sini Korpela och medarbetare Pasi Pöysäri, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det i Washington D.C. den 19 november 1984 ingångna avtalet om upprättande av Interamerikanska investeringsbolaget jämte ändringar. Bolaget har som mål att främja den ekonomiska utvecklingen i Latinamerika och Karibien. Avtalet träder för Finlands del i kraft den dag då Finlands godkännandeinstrument har deponerats.

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Lagen avses träda i kraft vid samma tidpunkt som avtalet om upprättande av bolaget trädde i kraft internationellt för Finlands del.

I motiveringen till lagstiftningsordningen redogörs för mekanismen vid ändring av avtalet med tanke på grundlagen. Enligt motiveringen är det i princip möjligt att Finland vid en eventuell ändring av avtalet i framtiden också blir bunden av sådana ändringar i avtalsbestämmelserna som hör till området för lagstiftningen, men som Finland inte har understött eller för vilkas del riksdagens godkännande inte kunnat inhämtas. Avtalsbestämmelserna anses till denna del stå i strid med grundlagens bestämmelser om behörigheten i internationella frågor. Därför bör avtalet godkännas genom beslut som omfattats av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och

förslaget till lag om avtalets ikraftträdande bör behandlas i så kallad inskränkt grundlagsordning. Eftersom frågan om lagstiftningsordning-

en dock lämnar rum för tolkning har regeringen ansett det motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens godkännande

Enligt 94 § 1 mom. krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. I motiveringen till propositionen redogörs utgående från grundlagsutskottets utlåtandep Praxis i detalj för de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Anslutningen till avtalet innebär för staten utgifter för förvärv av aktier i investeringsbolaget, vilket gör att riksdagens godkännande av avtalet krävs även på grund av dess bindande konsekvenser för riksdagens budgetbefogenheter (se exempelvis GrUU 45/2000 rd, s. 2).

Avtalets förhållande till grundlagen

Enligt punkt a i avsnitt 1 i artikel VIII kan avtalet ändras genom sådant beslut av styrelsen som fattas med kvalificerad majoritet. För att ändringen skall godkännas krävs dock enligt punkt b enhälliga beslut om ändringen gäller rätt att utträda ur bolaget, rätt att förvärva aktier i bolaget eller begränsning av ansvarsskyldighet. Ett officiellt meddelande om ändringen skickas till medlemsländerna och ändringen träder i kraft för alla medlemmar tre månader efter den dag det officiella meddelandet gavs, om styrelsen inte anger annan tidpunkt för ikraftträdandet.

På grund av bestämmelserna om ändring av avtalet kan Finland i princip bindas av även sådana avtalsändringar som Finland har motsatt sig. För att styrelsens beslut om ändring av avtalet skall träda i kraft internationellt krävs ingen ratificering i medlemsstaterna. Till denna del bör

avtalet bedömas utgående från grundlagens bestämmelser om statens suveränitet och godkännande av internationella förpliktelser.

Utgående från grundlagsutskottets ställningstaganden i fråga om motsvarande avtalsarrangemang kan den allmänna slutsatsen dras att en institution som inrättats med stöd av ett fördrag kan ges behörighet att anpassa men inte ändra fördraget. Tillåtna anpassningar bör i materiellt hänseende vara sådana att de inte påverkar fördragets karaktär, men inte heller gäller ärenden som enligt grundlagen kräver riksdagens samtycke (se GrUU 38/2001 rd, s. 7/I).

Med denna allmänna tolkningslinje som grund fäster utskottet i detta fall uppmärksamhet vid att anslutningen till investeringsbolaget är en del av Finlands utvecklingssamarbete. Det är fråga om att delta i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter i enlighet med principen i 1 § 3 mom. grundlagen. Nämda bestämmelse i grundlagen har betydelse vid bedömningen av om en föreskrift i en internationell förpliktelse kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet. I sin praxis, som baserar sig på förarbetena till grundlagsreformen, har utskottet utgått från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (se exempelvis GrUU 38/2001 rd, s. 4/II).

Med tanke på statens suveränitet bör det observeras att de centrala bestämmelser i investeringsbolsavtalet som inverkar på status som medlemsstat kan ändras bara genom enhälligt beslut av styrelsen. De avtalsbestämmelser som kan ändras genom kvalificerad majoritet är å sin sida av mindre betydelse för statens suveränitet (jfr GrUU 45/2000 rd, s. 6/II). Utskottets bedöm-

ning påverkas här av bestämmelserna i artikel I om organisering av bolagets sektor och verksamhetsområde. Enligt bestämmelserna har bolaget som mål att främja den ekonomiska utvecklingen i Latinamerika och Karibien genom att uppmuntra etablering, utvidgning och modernisering av företag inom området. I praktiken inriktas bolagets verksamhet således inte på Finland. Bestämmelserna i artikel 5 om utträde ur bolaget minskar likaså den inverkan avtalets ändringsmekanism har på statens suveränitet. Bestämmelserna i avtalet gäller närmast investeringsbolagets verksamhet och organisation. De har ingen väsentlig betydelse och deras inverkan på Finland är på grundval av helhetsbedömningen i så måtto betydelselösa att utskottet anser att avtalets ändringsmekanism i detta fall inte strider mot grundlagens bestämmelser om statens suveränitet och godkännande av internationella förpliktelser.

Bestämmelserna i artikel IX om tolkning av avtalet och skiljedom är numera allmänna i statsfördrag (se t.ex. GrUU 13/1997 rd) och de inverkar inte på lagstiftningsordningen för avtalet eller lagen om ikraftträdandet.

Med anledning av det ovanstående kan beslut om godkännande av avtalet fattas med enkel röstmajoritet och förslaget till lag om avtalets ikraftträdande kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Andra faktorer

Enligt 2 § i förslaget till lag om ikraftträdandet kan närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen utfärdas genom förordning av republikens president. Utskottet upprepar här sin tidigare ståndpunkt att "det är svårt att se vad som motiverar att bestämmelserna utfärdas genom förordning av republikens president i stället för av statsrådet" (GrUU 24/2001 rd, s. 3/I, GrUU 29/2001 rd, s. 3/I, GrUU 31/2001 rd, s. 6/I och GrUU 38/2001 rd, s. 8/II). — I fråga om 3 § i förslaget har utskottet däremot ingenting att anmärka (se också t.ex. GrUU 38/2001 rd, s. 8/II).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke krävs för avtalet om upprättande av Interamerikanska investeringsbolaget,

att beslut om detta fattas med enkel röstmajoritet, och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 51/2001 rd — RP 175/2001 rd

Helsingfors den 23 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml

vordf. Riitta Prusti /sd

medl. Klaus Hellberg /sd

Esko Helle /vänst

Gunnar Jansson /sv

Jouko Jääskeläinen /kd

Saara Karhu /sd

Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent

Pekka Ravi /saml

Markku Rossi /cent

Petri Salo /saml

Ilkka Taipale /sd

ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.