

GRUNDLAGSUTSKOTTET**Utlåtande 20/1996 rd**

Statsrådets skrivelse U 20, 50—52, 58/1995 rd,
5, 13, 19/1996 rd

Till Stora utskottet

Stora utskottet har genom en skrivelse av den 15 maj 1996 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om tillämpningen av 54 b § riksdagsordningen på förslag om konventioner som utarbetas enligt beslutsgången i Europeiska unionens tredje pelare. I begäran om utlåtande omtalas att statsrådet redan under en längre tid tillställt riksdagens talman förslag av nämnda typ som s.k. U-ärenden enligt 54 b § riksdagsordningen (aktuella när utlåtandet begärdes var: U 20, 50—52 och 58/1995 rd samt 5, 13 och 19/1996 rd) men att det men uttalats tvivel om paragrafen kan tillämpas på dessa ärenden. Stora utskottet uppmanade grundlagsutskottet att avge utlåtande om hur statsrådets tillvägagångssätt skall bedömas från statsförfattningssynpunkt.

Utskottet har hört riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen, utskottsrådet Niilo Jääskinen vid stora utskottet, justitiekanslern i statsrådet Jorma S. Aalto, linjedirektören Ora Meres-Wuori vid utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Sten Palmgren vid justitieministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Olli Mäenpää, professorn Ilkka Saraviita och biträdande professorn Martin Scheinin.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför utskottet vördsam samt följande.

Bakgrunden till begäran om utlåtande

Stora utskottet har avgett ett utlåtande till statsrådet om behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen i stora utskottet och de specialutskott som avger utlåtanden till stora utskottet (StoUU 3/1995 rd). I utlåtandet heter det: "Förslag till radsbeslut inom det rättsliga och inrikespolitiska samarbetet rörande gemensamma åtgärder eller utarbetande av en konvention skall behandlas enligt RO 54 b § om de planerade åtgärderna för Finland leder till förpliktelser inom lagstiftningsområdet. I dessa ärenden enligt artikel K 3 i unionsfördraget uppfylls det

formella kravet i RO 54 b § att saken skall gälla ett förslag till en sådan rättsakt, ett sådant fördrag eller någon annan åtgärd varom beslut fattas i Europeiska unionens råd."

Flera förslag rörande konventioner som hänför sig till tredje pelaren har sänts till riksdagen för behandling i den ordning RO 54 b § förutsätter, dvs. som U-ärenden. Konventionen om EU:s yttre gränser förelades till en början stora utskottet som en redogörelse enligt RO 54 e §, dvs. som ett s.k. E-ärende, men senare också som ett U-ärende (U 19/1996 rd). Enligt vad stora utskottet erfarit bereds som bäst inom tredje pelaren åtminstone två konventioner som hör till området för lagstiftningen och som inte har förelagts riksdagen vare sig som ett U- eller som ett E-ärende.

En ny anvisning till ministerierna om hur statsrådets samarbete med riksdagen skall utformas vid den nationella beredningen av EU-ärenden har beretts i justitieministeriet och behandlats i EU-ministerutskottet. I utkastet analyseras tolkningsproblemet om fördrag enligt tredje pelaren sorterar under RO 54 b § eller inte och konstateras att det på grund av tolkningssvårigheterna tills vidare är skäl att förfara så att uppgifter om projekt som avser avtalsärenden av denna typ skall tillställas riksdagen inofficiellt. I utkastet sägs dessutom att anvisningen skall följas tills grundlagsutskottet har tagit ställning till frågan och att anvisningen justeras om grundlagsutskottets ställningstaganden ger anledning till detta.

Utskottets ställningstaganden

Den fråga som utlåtandet gäller måste granskas mot bakgrunden av 33 a § regeringsformen. Paragrafen togs in i regeringsformen när Europeiska ekonomiska samarbetsområdet inrättades. Regeringsformen kompletterades då, eftersom det bedömdes "att riksdagen inte kan bevara sin status som högsta statsorgan, om den inte har möjlighet att effektivt påverka Finlands repre-

sentanter och deras verksamhet inom området för EES-avtalet och därigenom på beslutsprocessen inom EES." (GrUB 10/1993 rd, s. 2/I).

Grundstadgandet om riksdagens status ingår i 33 a § 1 mom. regeringsformen. Lagrummet kompletteras av behöriga bestämmelser i riksdagsordningen, framför allt de som gäller procedurerna. Syftet med regleringen var att göra det möjligt för riksdagen att delta i den nationella beredningen av beslut i internationella institutioner (RP 317/1992 rd, s. 1). Det är således inte bara fråga om riksdagens rätt att få uppgifter utan om att riksdagen är involverad i den nationella process innefattande viljeyttringar och beslut som anknyter till beslutsprocessen i de internationella institutioner som anges i riksdagsordningen.

Finlands medlemskap i EU föranledde inget behov av att ändra 33 a § 1 mom. regeringsformen, utan enbart de bestämmelser i riksdagsordningen, framför allt i dess 4 a kap. som har ett fast samband med momentet. Också ändringarna i riksdagsordningen berodde på skillnaderna mellan EES och EU (GrUB 10/1994 rd, s. 2). Enligt regeringens proposition i ärendet (RP 318/1994 rd, s. 20/I) "upptas EU-ärendena till behandling i riksdagen enligt samma grunder som i gällande stadgande" (= stadgandet från tiden för EES). Det var sålunda helt uppenbart inte meningen att enbart på formella och tekniska grunder helt utesluta en kategori av EU-ärenden inom riksdagens behörighet från förhandsbehandling i riksdagen. Som en formell omständighet kan åberopas att riksdagens medverkan under EES-fasen gällde ärenden som slutligt avgjordes genom ett internationellt fördrag.

I 33 a § 1 mom. regeringsformen stadgas: "Riksdagen skall så som riksdagsordningen stadgar delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner." Den relevanta bestämmelsen i 54 b § riksdagsordningen lyder som följer: "Statsrådet skall utan dröjsmål genom en skrivelse sända talmannen ett förslag till en sådan rättsakt, ett sådant fördrag eller någon annan åtgärd som statsrådet fått kännedom om och varom beslut fattas i Europeiska unionens råd och som annars enligt konstitutionen skulle falla inom riksdagens behörighet."

Europeiska unionen är en sådan institution som avses i detta regelverk, vilket också uttryckligen nämns i riksdagsordningen. Grundlagsutskottet omfattar stora utskottets ställningstagande (StoUU 3/1995 rd, s. 4/I) att ovan nämnda bestämmelser avser att riksdagen skall medverka i den nationella beredningen av alla de rättsakter

inom gemenskapen som till sitt innehåll skulle falla inom riksdagens behörighet, om Finland inte var EU-medlem. Ett centralt kriterium för riksdagens behörighet är att ärendet hör till området för lagstiftningen. Det uppfylls till exempel när ett fördrag gäller ärenden som det enligt grundlag skall stadgas om genom lag, eller som det på grund av de centrala konsekvenserna för individens rättsliga ställning enligt rådande uppfattning skall stadgas om genom lag, eller om vilka det finns bestämmelser i en nationell lag som till sitt innehåll står i strid med fördraget. (Jfr GrUU 2/1990 rd). Denna förutsättning föreligger i samtliga konventionsärenden som nämnts i bilagan till begäran om utlåtande.

Rent principiellt bör det noteras att 4 a kap. riksdagsordningen utom gemenskapsärenden också gäller unionsärenden som avgörs inom ramen för samarbetet mellan regeringarna. Grundlagsutskottet har tidigare uttryckligen uppmärksammat denna omständighet (GrUB 10/1994 rd, s. 3/I). Problematiken konkretiseras nu i frågan huruvida rådets verksamhet i konventionsärenden inom ramen för tredje pelaren är sådan som avses i den ovan citerade punkten i 54 b §.

Det finns anledning att lyfta fram den betydelsefulla praktiska omständigheten att samarbetet i rättsliga och inrikes frågor inom tredje pelaren ingår i det s.k. Maastrichtfördraget om Europeiska unionen, som trädde i kraft 1.11.1993. Beredningspraxis i fråga om konventioner som omfattas av beslutsprocessen inom tredje pelaren har utkristalliserat sig i unionen först under 1995. Grundlagsutskottet påpekade 1994 att gränserna mellan pelarna är oklara (GrUB 10/1994 rd, s. 3/II).

Enligt artikel K 3 i Maastrichtfördraget kan rådet på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen inom vissa områden utarbeta konventioner som rådet skall rekommendera medlemsstaterna att anta i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. En folkrättslig konvention av denna typ är ett instrument för att samordna medlemsstaternas rättsordningar och reglera de juridiskt fastaste formerna för medlemsstaternas samarbete i rättsliga och inrikes ärenden. Detta motsvarar tredje pelarens karaktär av samarbete mellan regeringarna.

Texten i konventioner som hänför sig till tredje pelaren bereds och förhandlas fram under rådet, och rådet förelägger även medlemsstaterna förhandlingsresultatet för godkännande. Konventionerna skall nämligen antas och sättas i kraft på nationell nivå. En förutsättning för att

de skall träda i kraft är att samtliga medlemsstater har godkänt dem.

I konventionsärenden arbetar rådet som en av unionens institutioner, inte som en konferens mellan företrädare för medlemsstaternas regeringar. Beredningen följer samma regler som rådets arbete i övrigt. Eftersom beredningen resulterar i ett folkrättsligt fördrag mellan medlemsstaterna måste också allmänna statsfördragsrättsliga regler iakttas under beredningen. Detta framgår av att konventionstexten undertecknas av företrädare för medlemsstaterna vid en konferens för representanter för medlemsstaternas regeringar som hålls formellt utanför rådets sammanträde men i praktiken i samband med det.

Enligt artikel K 3 i unionsfördraget skall rådet inte bara anta en konvention utan också utfärda en rättsakt i saken. Detta innebär att konventionen antas på unionsnivå och att rådet rekommenderar medlemsstaterna att anta konventionen. Med hänsyn till syftet med 33 a § regeringsformen och 4 a kap. riksdagsordningen och lagrummens tillkomsthistoria omfattas rådets verksamhet i detta fall av tillämpningsområdet för 54 b § riksdagsordningen på samma sätt som till exem-

pel rådets verksamhet när en rättsakt om val till Europaparlamentet eller en rättsakt om gemenskapens egna medel antas. Med tanke på den slutliga konklusionen saknar det betydelse om rådets beslut karakteriseras som en rättsakt som avses i riksdagsordningen eller som en annan åtgärd.

I konventionsärenden inom tredje pelaren består ett förslag som avses i 54 b § riksdagsordningen av ett rådsdokument innehållande det första utkastet till fördragstext. Till exempel de diskussioner utifrån initiativ till en konvention som förs innan ett förhandlingsunderlag av denna typ har etablerats hör däremot inte till tillämpningsområdet för 54 e § riksdagsordningen.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att statsrådet har följt grundlagen när det i enlighet med 54 b § riksdagsordningen har tillställt riksdagens talman förslag om konventioner som hänför sig till tredje pelaren.

Helsingfors den 14 juni 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänt, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Juha Korkeaoja

/cent, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paalo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

