

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/1998 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets förordning (ingripandemekanism för kommissionen för att undanröja vissa handelshinder)

Till Stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman lämnade den 15 januari 1998 statsrådets skrivelse U 61/1997 rd med anledning av ett förslag till rådets förordning om införande av en ingripandemekanism för kommissionen för att undanröja vissa handelshinder till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Elise Pekkala och överinspektör Marjut Leskinen, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsrådet Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kari Joutsamo
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget till förordning

Genom förordningen skall kommissionen ges en möjlighet att fatta beslut som är bindande för medlemsstaterna för att garantera fri rörlighet för varor i vissa situationer. Kommissionen skulle alltså kunna fatta beslut om att kräva att den berörda medlemsstaten vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja hindren för den fria rörligheten för varor. Förordningen ökar kommissionens befogenheter, men ingriper inte i kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaten eller i tolkningen av artiklarna 30—36 i EG-fördraget. Förordningen utfärdas med stöd av artikel 235 i EG-fördraget, som kräver enhällighet.

Statsrådets preliminära ståndpunkt

Under utskottsbehandlingen har statsrådet lagt fram sin preliminära ståndpunkt. Finland omfattar i princip åsikten att det bör utredas om det finns effektivare sätt att tackla det problem som utgör bakgrunden till förslaget. I synnerhet bör möjligheten att effektivare tillämpa artikel 169 i EG-fördraget utredas. Enligt statsrådets uppfattning är kommissionens förslag till förordning förknippat med många oklarheter och juridiska problem, och det är möjligt att förordningen inte kan utfärdas med stöd av artikel 235 i EG-fördraget. Enligt den preliminära ståndpunkten anser Finland att man inte genom förordning skall kunna ingripa i den rätt till stridsåtgärder som

erkänns av medlemsstaterna och att detta också utöver motiveringen bör nämnas i själva förordningstexten. Även de situationer där kommis-

sionen kan utnyttja sin rätt att ingripa bör preciseras närmare i förordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Den rättsliga grunden

Enligt kommissionens förslag skall förordningen utfärdas med stöd av artikel 235 i EG-fördraget. Utskottet har tidigare karakteriserat förhållandet mellan denna bestämmelse och Finlands grundlagar som följer (GrUU 3/1996 rd): "Finlands medlemskap i EU innebär att det bland annat med stöd av artikel 235 i Romfördraget är möjligt att utfärda rättsakter som är bindande för Finland på grund av medlemskapet. I grundfördraget anges hur rättsakterna skall utfärdas. Finlands grundlagar har åtminstone ingen direkt inverkan på grunden för att utfärda en gemenskapsrättsakt."

Det finns två förutsättningar för att artikel 235 i EG-fördraget skall kunna tillämpas som grund för behörigheten att utfärda en rättsakt. En gemenskapsrättsakt skall för det första vara nödvändig för den gemensamma marknadens funktion. Den andra förutsättningen är att det i EG-fördraget inte får finnas någon annan grund för behörigheten att utfärda en rättsakt. Dessa förutsättningar uppfylls utan tvivel i detta fall men frågan huruvida behörighetsgrunden räcker till bör granskas också ur en annan synvinkel.

Artikel 235 i EG-fördraget är av allmän karaktär och ger gemenskapen rätt att vidta åtgärder även i de fall då gemenskapen saknar behörighet enligt EG-fördragets särskilda bestämmelser. Syftet med artikeln är att säkerställa att kommissionen skall kunna vidta de åtgärder som behövs för att förverkliga de mål som anges i EG-fördraget, även om ett sådant behov inte kunde förutses när fördraget upprättades. Artikel 235 kan dock inte utgöra rättslig grund för sådana nya rättsakter, som leder till att EG-fördraget de facto ändras utan att det förfarande som fastställts för

detta syfte i EG-fördraget tillgrips. Den centrala frågan med beaktande av förslaget till förordning är huruvida den kompetensfördelning och den balans mellan gemenskapens institutioner som baserar sig på EG-fördraget kan bibehållas.

Enligt artikel 155 tredje strecksatsen i EG-fördraget skall kommissionen "ha befogenhet att själv fatta beslut på de villkor som anges i fördraget". Kommissionens befogenhet att genom sina beslut direkt och förpliktande ingripa i en medlemsstats åtgärder skall således basera sig på EG-fördraget. Med stöd av fördraget har kommissionen numera rätt att fatta beslut i enskilda fall som berör medlemsstaterna. Dessa beslut kan gälla offentliga företag (artikel 90), granskning av statsstöd (artikel 93) eller handelspolitiska åtgärder (artikel 115).

Kommissionens självständiga beslutanderätt kan också basera sig på att rådet ger kommissionen befogenhet att genomföra de rättsakter som rådet antar (artikel 145 tredje strecksatsen och artikel 155 fjärde strecksatsen). I förslaget till förordning är det inte fråga om att befogenheter som hör till rådet delegeras till kommissionen, utan att kommissionen genom sin beslutanderätt garanterar att artiklarna 30—36 i EG-fördraget respekteras, vilket också framgår av artikel 1 i fördraget. Enligt artiklarna 169 och 170 som tillämpas vid fördragsbrott har domstolens beslut bindande rättsverkan.

Den föreslagna beslutanderätten av allmän natur som gäller en enskild medlemsstat och baserar sig enbart på en förordning av rådet, skulle i princip utgöra ett nytt drag i de befogenheter som finns inskrivna i EG-fördraget, och den stämmer inte heller överens med fördragets uttryckliga bestämmelser. Med hänvisning till det ovan nämnda anser utskottet att den föreslagna förordningen inte kan antas i enlighet med artikel 235 i EG-fördraget.

Innehållet i förslaget till förordning

Kommissionens förslag baserar sig på ett allvarligt problem som behöver åtgärdas. Det är nödvändigt att få fram nya effektivare sätt att garantera den fria rörligheten för varor. Förslaget till förordning ger kommissionen omfattande befogenheter. Av den anledningen anser utskottet att kommissionens eventuella ingripandemekanism bör begränsas uteslutande till situationer som uppstår till följd av olaglig verksamhet. Ett problem är också att förslaget inte specificerar de åtgärder som medlemsstaterna kan förpliktas att vidta genom beslut av kommissionen. Särskilt om hindren för den fria rörligheten beror på en medlemsstats underlåtenhet på ett sätt som avses i artikel 1, kan artikel 2 ge kommissionen långtgående befogenheter att ingripa i hur den offentliga makten utövas i en medlemsstat. Ett besynnerligt drag är att definitionen på underlåtenhet enligt artikel 1 punkt 2 tycks ge kommissionen behörighet att tolka nationella bestämmelser om grundläggande rättigheter.

Utskottet anser att bestämmelser om en begränsning av kommissionens eventuella ingripandemekanism bör ingå i själva rättsakten. Begränsningen skall garantera att utövandet av de grundläggande rättigheterna i enlighet med den nationella lagstiftningen inte äventyras genom kommissionens åtgärder. Eftersom det kan finnas särskilda skäl för att skydda strejkrätten vid ett eventuellt ingripande från kommissionens sida och eftersom strejkrätten inte nödvändigtvis

har samma dignitet bland de grundläggande rättigheterna i alla medlemsstater, bör begränsningen separat utsträckas till skydd för strejkrätten. I förslaget har detta uppmärksamats endast i motiveringen.

Kommissionens beslut angående enskilda medlemsstater kan enligt motiveringen omedelbart åberopas inför nationella domstolar och instanser. I ljuset av artikel 189 punkt 4 i EG-fördraget är det dock oklart i vilken utsträckning kommissionens beslut som inriktas på en enskild medlemsstat kan påverka de enskilda medborgarnas rättsliga ställning. Det är fortfarande en öppen fråga på vilken grund enskilda medborgare skall kunna få skadestånd på basis av kommissionens beslut samt få till stånd rättsprövning kombinerat med vite eller böter.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att det inte kan acceptera att förordningen antas med stöd av artikel 235 i EG-fördraget,

att det omfattar statsrådets reservationer i den preliminära ståndpunkten och

att kommissionens eventuella ingripandemekanism omfattar endast situationer som uppstår till följd av olagliga åtgärder.

Helsingfors den 20 februari 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti /saml
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /gröna
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Vuokko Rehn /cent.

