

STORA UTSKOTTET

Utlåtande 3/1995 rd

*Till Statsrådet***Behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen i stora utskottet och de specialutskott som avger utlåtande till stora utskottet**

Stora utskottet beslöt vid sitt sammanträde den 5 maj 1995 begära utredning av statsrådet om tillämpningen av 4 a kap. riksdagsordningen, som stadgar om behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen. Europaminister Ole Norrback lämnade utredningen till utskottet den 9 juni 1995. Samtidigt fick utskottet för kännedom en anvisning av den 29 maj 1995 till ministerierna om beredningen och behandlingen av unionsärenden i samråd med riksdagen. Justitieminister Sauli Niinistö lämnade den 10 oktober 1995 en kompletterande utredning till utskottet om behandlingen av unionsrelaterade internationella konventioner i riksdagen.

Stora utskottet beslöt vid sitt sammanträde den 22 november 1995 ge följande utlåtande till statsrådet.

Stora utskottet

I 4 a kap. riksdagsordningen RO (1551/94) stadgas om behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen i stora utskottet. Föreskrifter som preciserar grundlagen på denna punkt finns i 28 a och 28 b §§ arbetsordningen för riksdagen (Riksdagens beslut 21.12.1994/1553) och i 28 a—28 d §§ arbetsordningen för stora utskottet (Stora utskottets beslut 13.1.1995).

Stora utskottet behandlar unionsärenden vid sina sammanträden, som även suppleanter i utskottet och den riksdagsledamot som blivit vald i landskapet Åland får ta del i. Frågor som har att göra med organiseringen av utskottets arbete behandlas i utskottets beredningsdelegation. Utskottet kan tillsätta en delegation inom sig för att bereda ett ärende som skall behandlas i utskottet eller likaså inom sig utse en rapportör för att upprätta en promemoria till grund för behandlingen av ett unionsärende i utskottet.

Riksdagens biträdande generalsekreterare är sekreterare i stora utskottet och chef för dess sekretariat. Vid behandlingen av unionsärenden tjänstgör de utskottsråd som hör till sekretariatet som utskottssekreterare. Sekreteraren för ett specialutskott tjänstgör som biträdande sekreterare i stora utskottet när det behandlar ett unionsärende som faller inom detta specialutskotts behörighet.

Unionsärenden som skall behandlas i stora utskottet

Enligt RO 4 a kap. behandlar stora utskottet ärenden som gäller Europeiska unionen med undantag för ärenden som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. De hör till utrikesutskottet. Riksdagen fattar i regel inte beslut om unionsärenden som avses i RO 4 a kap.

Till unionsrelaterade ärenden hänförs utöver de ärenden som enligt RO 4 a kap. är att betrakta som unionsärenden bl.a. ärenden som gäller att godkänna och sätta i kraft ändringar i grundfördragen samt lagar för att verkställa Europeiska gemenskapernas rättsakter. De behandlas i det förfarande som föreskrivs i andra lagrum i riksdagsordningen och tas inte upp här.

Stora utskottet behandlar följande slag av unionsärenden:

Ärenden som gäller Europeiska rådet är frågor som kommer upp i Europeiska rådet. Statsministern informerar stora utskottet om dessa ärenden både före och efter Europeiska rådets möten. Det utskott som saken gäller kan med anledning av informationen vid behov lämna utlåtande till statsrådet. (RO 54 a §)

U-ärenden avser här förslag som behandlas i Europeiska unionens råd eller med befogenhet av rådet i kommissionen eller någon annan institution, om förslagen enligt statsförfattningen skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte var medlem av EU. U-ärenden väcks i riksdagen genom en skrivelse av statsrådet innefat-

tande ett sådant förslag. Skrivelsen och förslaget behandlas i stora utskottet och i ett eller flera specialutskott som lämnar utlåtande om dem till stora utskottet. Statsrådet skall ge de utskott som deltar i behandlingen information om ärendets behandling inom Europeiska unionen. Stora utskottet skall underrättas om statsrådets ståndpunkt i ärendet. Utskottet kan vid behov lämna utlåtande i saken till statsrådet. (RO 54 b och 54 d §§)

Redogörelseärenden avser redogörelser av statsrådet om beredningen av unionsärenden som stora utskottet skall behandla. Statsrådet skall på begäran av stora utskottet eller "enligt behov" på eget initiativ ge utskottet en redogörelse. Utskottet kan lämna utlåtande om redogörelsen till statsrådet. (RO 54 e §)

Ärenden som anknyter till konferenser mellan medlemsstaternas regeringar (nedan *IGC-ärenden*) hänför sig till konferenser mellan medlemsländernas regeringar om ändringar i unionens primärrätt. Statsministern har en likadan informationsskyldighet beträffande dessa konferenser som beträffande Europeiska rådets möten (RO 54 g §). Regeringens propositioner om att godkänna och sätta i kraft ändringar i grundfördragen behandlas i riksdagens utrikesutskott och de specialutskott som skall avge utlåtande till utrikesutskottet. Under beredningen av ändringar i fördragen är regeringen skyldig att informera stora utskottet (RO 54 e och 54 g §§) och utrikesutskottet (RO 48 och 54 g §§). Vidare har specialutskotten med stöd av RO 53 § 2 mom. rätt att få utredning om beredningen av frågor som faller inom deras behörighet.

Det som stadgas i riksdagsordningen om behandlingen av unionsärenden i riksdagen avser att värna den parlamentariska principen i den nationella beredningen av unionsärenden. I detta syfte tog riksdagen in följande uttalande i sitt svar på regeringens proposition med förslag till ändring av riksdagsordningen och lagen om statsrådet med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen:

"Riksdagen konstaterar att det stämmer väl överens med andan i hela reformen och i synnerhet med 54 d § 2 mom. att respektive minister på begäran i efterhand inför stora utskottet redogör för sitt röstningsförfarande vid Europeiska rådets sammanträde. Riksdagen har ansett att det inte finns något behov att särskilt stadga om denna sak, utan den kan bli beroende av de parlamentariska proce-

durerna. Riksdagen förutsätter dock att statsrådet omfattar en sådan praxis allt från början av medlemskapet i Europeiska unionen.

Riksdagen understryker att regeringen när den informerar behöriga utskott i riksdagen om frågor som kommer upp i EU-institutionerna skall tillhandahålla utskotten alla de upplysningar som är viktiga för en bedömning av en fråga och beredningen av ett eventuellt utskottsutlåtande. Riksdagen förutsätter att ett utlåtande från behörigt utskott är en normativ utgångspunkt för de finländska representanternas ställningstaganden i EU-beslutsprocessen och om det t.ex. på grund av förändrade förhållanden blir nödvändigt att avvika från den skall grunderna för detta noggrant redovisas för behörigt utskott."

Hur beslutsprocessen inom Europeiska unionen inverkar på arbetet i stora utskottet

Enligt den parlamentariska grundprincipen i statsförfattningen skall statsrådet åtnjuta riksdagens förtroende också beträffande alla sina åtgärder och beslut i anknytning till medlemskapet i Europeiska unionen. För att kunna bedöma detta skall riksdagen och dess utskott ha tillräckligt ingående information om statsrådets förfarande i unionens institutioner. Av unionens övernationella beslutsmekanismer följer dessutom att bedömningen inte enbart kan bygga på uppföljning i efterhand.

Stadgandena i riksdagsordningen om behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen i riksdagens utskott har kommit till i avsikt att garantera att riksdagen i sin egenskap av statsorgan kan påverka de U-ärenden som tidigare föll inom riksdagens lagstiftnings- och budgetbehörighet, men som numera avgörs genom unionens övernationella beslutsmekanismer. I frågor av detta slag är det nödvändigt att riksdagen får uttala sin ståndpunkt till beslutsförslagen innan de blir avgjorda i sak och bindande för Finland.

I frågor som skall avgöras inom unionen har riksdagen i sin egenskap av statsorgan möjlighet att kanalisera sitt inflytande i Europeiska unionens råd, Europeiska rådet och vid de särskilda regeringskonferenserna genom statsrådet, som åtnjuter riksdagens förtroende.

Tidpunkten för riksdagens ståndpunkter spelar en avgörande roll för riksdagens påverkningsmöjligheter. Därför är det angeläget att behandlingen av unionsärenden i utskottet anpassas till unionens beslutsprocess. Denna process är i sin tur sådan att riksdagen bara har begränsade möjligheter att självständigt följa unionsärendenas gång i unionens beslutsfattande institutioner eller vid förhandlingar mellan medlemsstaterna.

Stora utskottet förutsätter därför att statsrådet i god tid och på eget initiativ ger riksdagen all den information och de redogörelser som föreskrivs i 4 a kap. riksdagsordningen och att det hänskjuter alla de unionsärenden till riksdagen som kräver ett ställningstagande av riksdagen för att riksdagen inte under några omständigheter blir ställd inför fullbordat faktum vare sig när det gäller att bestämma regeringens förhandlingsposition eller innehållet i ett beslut som skall fattas i unionen. Utskottet framhåller alldeles särskilt att statsrådet skall ge riksdagen behövlig information om kommissionens lagstiftningsprogram och ordförandestatens arbetsprogram samt deras konkreta konsekvenser för den tid som står till buds för de nationella besluten i vart och ett ärende.

Stora utskottets sammanträden

Under valperioden 1995—98 är de reguljära sammanträdestidpunkterna för stora utskottet onsdag klockan 13 och fredag klockan 14.

Vid sina onsdagssammanträden behandlar stora utskottet andra ärenden inom utskottets behörighet än unionsärenden samt när det gäller unionsärenden dels remissärenden och andra procedurfrågor, dels sådana U-ärenden som inte omedelbart kommer upp för beslut i Europeiska unionens råd. I onsdagssammanträdena deltar de företrädare för statsrådet och de experter som utskottet kallar in.

Vid fredagssammanträdena behandlar stora utskottet redogörelser, framför allt frågor som inom kort förs upp på agendan för Europeiska unionens råd. Utskottet förväntar sig att de medlemmar av statsrådet som tar del i EU-rådets möten kommer med en redogörelse för utskottet om de frågor som tas upp vid mötet och om statsrådets ståndpunkt till dem på det sätt som redovisas längre fram i detta utlåtande. Vid fredagssammanträdena skall medlemmarna av

statsrådet också redogöra för de beslut som de varit med om att fatta vid EU-rådets möten. Ministerierna meddelar utskottet vem som ger de redogörelser som skall behandlas i utskottet.

Tidpunkten för behandling av ärenden som gäller Europeiska rådet och IGC-ärenden bestäms särskilt i varje enskilt fall.

Behandlingen av U-ärenden i stora utskottet och specialutskottet

Enligt 54 b § riksdagsordningen avses med U-ärenden ärenden som det fattas beslut om i Europeiska unionens råd och vissa andra institutioner och som skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte var medlem av Europeiska unionen. Behandlingen av dessa ärenden enligt RO 4 a kap. gäller alla de fall där "inte något annat följer av särskilda stadganden i grundlag". Den sistnämnda reservationen skall enligt motiveeringen till stadgandet tolkas som ett undantag. Det kan till exempel bli aktuellt att tillämpa den om det i EU-rådet föreligger ett förslag om att rådet med stöd av artikel J 3 i unionsfördraget enhälligt beslutar om att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet i frågor som enligt 33 § regeringsformen för Finland kräver riksdagens godkännande.

Det faktum att en åtgärd från unionens sida en dag kommer till behandling i riksdagen också till exempel som en regeringsproposition om nationell verkställighet av åtgärden undanröjer inte förpliktelsen för statsrådet att hänskjuta ett förslag om den till riksdagen även i den ordning som föreskrivs i RO 4 a kap. Behandling enligt RO 54 b § ersätts inte heller genom att riksdagen informeras om en åtgärd som det skall fattas beslut om i EU-rådet i samband med något annat förfarande, till exempel i motiveringen till en proposition eller ett meddelande, en redogörelse eller en utredning från statsrådet.

Det räcker inte enbart med behandling enligt RO 4 a kap. när det gäller de ärenden inom gemenskapspelaren som skall behandlas i unionens råd och som exceptionellt kräver nationell ratificering av gemenskapens rättsakter (artikel 8 e.2 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen angående stärkande eller kompletterande av rättigheter i anknytning till unionsmedborgarskapet, artikel 138.3 om en gemensam valstadga för Europaparlamentet och artikel 201.2 om beslut av rådet om gemenskapens system för egna medel).

De U-ärenden som stora utskottet enligt RO 4 a kap. skall behandla är i första hand av följande slag:

— förslag till rättsakter av rådet eller kommissionen eller till gemenskapsfördrag med tredje länder när det gäller en fråga som enligt hävdvunnen rättsuppfattning i Finland bör regleras i lag (åtgärder som hör till området för lagstiftningen),

— Europeiska gemenskapernas budgetförslag samt förslag till finansiella planer för gemenskapernas egna medel,

— förslag till åtgärdsprogram med betydande konsekvenser för Europeiska gemenskapernas budget, t.ex. ramprogram för vetenskapliga och teknologiska mål enligt artikel 130 i Romfördraget,

— beslut av rådet om samverkan eller om att ingå en konvention inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, om åtgärden för med sig förpliktelser för Finland inom området för lagstiftningen,

— andra åtgärder från unionens sida som bedöms ha viktiga politiska, samhällseliga eller ekonomiska konsekvenser.

Frågan om ett förslag till rättsakt som Europeiska unionen skall fatta beslut om hör till lagstiftningen eller inte måste bedömas utifrån den regel som följer av 33 a § regeringsformen och som säger att riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas av Europeiska unionens institutioner. Detta lagrum i regeringsformen får sitt innehåll genom RO 4 a kap., som 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.

Om ett förslag till EU-rättsakt bygger på artikel 235 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller på motsvarande regel i Euratomfördraget är det fråga om ett ärende som grundfördragen inte ger gemenskapens institutioner och organ någon tydlig behörighet i. I sådana fall bör det alltid övervägas vilken kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna är.

Utskottet förutsätter att riksdagen föreläggs varje förslag till rättsakt, fördrag eller någon annan åtgärd som skall beslutas i Europeiska unionens råd och vars gemenskapsrättsliga grund är artikel 235 i

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller motsvarande regel i Euratomfördraget, och beroende på ärendets karaktär, antingen i den ordning som föreskrivs i 54 b § eller 54 e § riksdagsordningen.

En förordning eller ett direktiv från EU-rådet har inte bara omedelbar verkan utan innefattar också en skyldighet att bibehålla det rättstillstånd som rättsakten föreskriver så länge denna gäller. Därför kan utskottet inte acceptera en tolkning som säger att ett förslag till gemenskapsrättsakt skall hänskjutas till riksdagen i överensstämmelse med 54 b § riksdagsordningen bara i det fall att förslaget, om det blir antaget, omedelbart kräver en ändring av den nationella lagstiftningen.

Utskottet förutsätter att riksdagen föreläggs varje förslag till rättsakt från Europeiska gemenskapen som avses i 54 b § riksdagsordningen och faller inom riksdagens behörighet oavsett om förslaget, om det blir antaget, medför ett konkret behov att se över Finlands lagstiftning eller inte.

Frågan om ett ärende hör till lagstiftningen eller inte måste också utredas, om ett förslag till rättsakt från Europeiska gemenskapen gäller ett ärende som Finland tidigare har reglerat genom förordning eller någon annan författning på lägre nivå. Att saken nationellt regleras på lägre nivå än en lag kan bero på t.ex. att en lag innehåller ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om verkställigheten genom förordning eller någon annan typ av bestämmelse. Ett bemyndigande i lag kan i regel anses räcka till som grund för att ett förslag till rättsakt från gemenskapen inte behöver hänskjutas till riksdagen med stöd av RO 54 b §.

Bemyndiganden av detta slag bör dock ges en snäv tolkning och inga nya materiellt rättsliga bestämmelser får meddelas med stöd av dem. Särskilt när det gäller äldre fullmaktslagstiftning är det viktigt att komma ihåg att de befogenheter den medger inte nödvändigtvis kan tillämpas på situationer och frågor som uppstått genom den samhällseliga och tekniska utvecklingen och som inte kunde förutses vid den tidpunkt när bemyndigandet utfärdades.

Utskottet anser att det motsvarar bevekelsegrunderna för de ändringar av statsförfattningen som trädde i kraft den 1 januari 1995 att statsrådet i sin tillämpning av RO 54 b § ger riksdagens behörighet en vid tolkning. Om det är oklart om ett förslag faller inom riksdagens behörighet eller

inte kan riksdagen få en redogörelse i saken av statsrådet enligt RO 54 e §. I det fallet kan riksdagen ta ställning till hur förslaget skall behandlas.

Vidare bör noteras att RO 54 b § också gäller beredningen av internationella fördrag som Europeiska gemenskaperna är part i. Det är möjligt att både Europeiska gemenskaperna och de enskilda medlemsstaterna samtidigt är fördragsslutande parter. Vid denna typ av fördrag måste den nationella beredningen beakta både RO 4 a kap. och de traditionella stadgandena i konstitutionen om internationella fördrag som Finland sluter. I den mån det är fråga om beredning av ett fördrag som Europeiska unionen ingår, måste förslaget till fördrag, om det vad innehållet beträffar faller inom riksdagens behörighet, i överensstämmelse med RO 54 b § utan dröjsmål hänskjutas till riksdagen. Detta lagrum bör i överensstämmelse med dess bevekelsegrunder tolkas så att riksdagen har möjligheter att delta i den nationella beredningen utifrån 33 a § regeringsformen.

Utskottet förutsätter att statsrådet utan dröjsmål hänskjuter ett förslag till avtal mellan Europeiska gemenskaperna och tredje länder som hör till lagstiftningsområdet att handläggas enligt 54 b § riksdagsordningen så snart det har tillgång till ett konkret förslag till avtalstext.

Utskottet anser det vara ett acceptabelt förfarande att förhandlingsmandatet för ett avtal som ingås mellan Europeiska gemenskaperna och tredje länder och som faller inom lagstiftningsområdet delges utskottet genom en redogörelse enligt 54 e § riksdagsordningen.

Förfarandet i RO 54 b § kan i regel inte tillämpas på åtgärder som hör samman med konventioner som avses i artikel 220 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Även om fördrag som avses i denna artikel hör till medlemsstaternas exklusiva kompetens, har fördraget gemenskapsrätten som juridisk grund och beredningen påminner i hög grad om beredningen av egentliga U-ärenden. Utskottet finner förslaget i redogörelsen från statsrådet ändamålsenligt och

därför förutsätter utskottet att statsrådet ger utskottet en redogörelse enligt 54 e § riksdagsordningen om varje förslag till konvention enligt artikel 220 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen som har kommit till dess kännedom, om den planerade konventionen kommer att hör till lagstiftningsområdet eller

av någon annan anledning kräver godkännande av riksdagen.

Inom unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (andra pelaren) och samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren) har övernationella beslutsbefogenheter inte överförts på unionens institutioner och organ. Därför skall alla åtgärder som regeringarna enligt artikel J och K i Maastrichtfördraget i samråd skall fatta beslut om i unionens råd och som med hänsyn till vedertagen tillämpning av 33 § 1 mom. regeringsformen och RO 69 § kan anses innebära det slag av förpliktelser för Finland som måste godkännas eller sättas i kraft av riksdagen hänskjutas till riksdagen, innan Finland binder sig vid dem i Europeiska unionens råd.

Förslag till rådsbeslut 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.

Artikel K 3 i unionsfördraget fråntar inte medlemsstaterna rätten att ingå avtal med varandra inom det rättsliga och inrikespolitiska samarbetet. Vissa medlemsstater har genom Schengenavtalen, som ingicks 1985 och 1990, beslutat om slopade kontroller vid de gemensamma gränserna. Schengenavtalen förebedar härmed en utveckling som skall omfatta hela unionsområdet. Statsrådet har med stöd av RO 54 e § hänskjutit Schengenavtalen till riksdagen och deras innehåll tas inte upp i detta utlåtande.

Utskottet påpekar dock att då fördragsförhandlingar inom det rättsliga och inrikespolitiska samarbetet de facto överförs från unionens institutioner och organ till regeringarna i medlemsstaterna blir förhandlingsprocessen, som i hög grad påverkar medborgarnas liv, mindre öppen och demokratisk. I Finland kan detta försvaga riksdagens inflytande på ett sätt som den statsförfattningsändring som trädde i kraft den 1 januari 1995 var avsedd att förhindra.

Utskottet anser att statsrådet fattade ett riktigt beslut när det med stöd av RO 54 e § hänsköt frågan om den nationella beredningen av Schengenavtalen till riksdagen. Utskottet anser det vara förenligt med våra principer om öppenhet och demo-

krati att rättsakter om rättsligt och inrikes samarbete i första hand bereds i Europeiska unionens råd, där proceduren sina brister till trots garanterar en större öppenhet än traditionella förhandlingar mellan regeringar.

U-ärenden väcks i riksdagen genom skrivelser från statsrådet med åtföljande förslag.

Stora utskottet förutsätter att statsrådet i sin skrivelse kort och koncist redogör för förslagets innehåll och dess legislativa, ekonomiska och eventuella andra konsekvenser för Finland. I skrivelsen skall vidare redovisas för eventuell rättspraxis vid EG-domstolen som är relevant för den aktuella frågan och hur förslaget inverkar på denna rättspraxis. Skrivelsen skall dessutom ge uttryck för statsrådets uppfattning om grunden för behandlingen i riksdagen. Den skall åtföljas av åtgärdsförslaget på finska och svenska. Statsrådet ser med tillbörliga språkförbehåll till att förslagen inte går vidare i unionens beslutsfattande institutioner utan de finska och svenska texterna som krävs för behandling i riksdagen.

Statsrådet bör i skrivelsen preliminärt ange sin ståndpunkt till förslaget, om det är möjligt att formulera en ståndpunkt utan att hänskjutningen av skrivelsen till riksdagen väsentligt fördröjs. Utskottet understryker dock den skyldighet statsrådet enligt 54 b § riksdagsordningen har att utan dröjsmål tillstålla riksdagens talman en skrivelse om ett unionsärende. I normala fall bör en skrivelse kunna tillställas riksdagen inom några veckor från det förslaget anlänt, eftersom ministerierna vanligen har haft kännedom om att ett förslag är under beredning samt tillfälle att bedöma vilka verkningar det har för Finland och tid att förbereda en skrivelse till riksdagens talman redan under beredningen av förslaget. Att skrivelsen sänds till riksdagen betyder så som ovan påpekas inte att statsrådet måste ha hunnit formulera Finlands ståndpunkt till den, utan statsrådet meddelar sin ståndpunkt i överensstämmelse med 54 d § riksdagsordningen när ärendet är aktuellt i stora utskottet.

Skrivelsen skall åtföljas av ett förslag och dessutom av annat relevant material från unionens institutioner, t.ex. yttranden som behövs enligt grundfördragen, om sådana finns att tillgå redan innan skrivelsen

tillställs riksdagen. I vanliga fall blir material av detta slag klart först efter det att skrivelsen redan borde ha blivit sänd till utskottet. De beredningsansvariga tjänstemännen vid behöriga ministerier kan sända ytterligare utredningar och annan relevant ny information i saken per brev direkt till stora utskottet och det specialutskott som avger utlåtande i saken till stora utskottet.

I riksdagen behandlas en skrivelse från statsrådet vanligen först i ett eller flera specialutskott som skall avge utlåtande i saken till stora utskottet. Talmannen remitterar ärendet till stora utskottet och bestämmer då vilket eller vilka specialutskott som skall avge utlåtande. Stora utskottet kan dessutom begära utlåtande av ytterligare specialutskott, om det är behövt t.ex. för att ett specialutskott i sitt utlåtande påpekar att förslaget omfattar frågor som faller inom ett sådant specialutskotts behörighet som talmannen inte förordnat att avge utlåtande.

Behandlingen i ett specialutskott avser att vara en bedömning av förslagets innehåll och eventuella problem därvid ur Finlands synvinkel. Vid utskottsbehandlingen och den anknyttande expertutfrågningen utreds det framför allt om den föreslagna åtgärden allmänt taget är förenlig med Finlands intressen och vilka lagstiftningsmässiga, ekonomiska, samhälleliga och politiska konsekvenser förslaget kan få för Finland och hur förslaget borde ändras för att eliminera eventuella problem. Behandlingen i specialutskott avser att påverka Finlands hållning till förslaget när frågan kommer upp för förhandling och beslut i Europeiska unionens råd. Därför skall behörigt ministerium under behandlingen preliminärt informera utskottet om Finlands förhandlingsmål, inte minst vad gäller innehållet och detaljerna i förslaget.

Medlemsstaterna formulerar rådets gemensamma ståndpunkt och slutliga beslut om åtgärdsförslaget i arbetsgrupper. Eventuella politiska tvistefrågor och principiella frågor hänskjuts sedan till de ständiga representanternas kommitté (Coreper) och rådet. Inom den gemensamma jordbrukspolitikens har den särskilda jordbrukskommittén en roll som motsvarar Corepers. Inom det rättsliga och inrikes samarbetet bildar kommitté K 4 och dess styrgrupper ett mellanled i behandlingen mellan arbetsgrupperna och de ständiga representanternas kommitté.

Medlemsstaterna bör formulera sina förhandlingspositioner så väl som möjligt redan i början av det aktiva arbetet i grupp, eftersom det i senare

behandlingsfaser vanligen inte längre går att riva upp frågor som redan fått en lösning på arbetsgruppsnivå. Grundläggande frågor, t.ex. om den föreslagna rättsakten är nödvändig samt vilken bestämmelse i grundfördragen avgör gemenskapens kompetens och den kvalificerade majoritetet som krävs för beslutet, avgörs i början av arbetsgruppens arbete. En medlemsstat har i normala fall inte heller stora chanser att förhandla om politiskt obetydliga tekniska detaljer i de ständiga representanternas kommitté eller i rådet.

Det är önskvärt att specialutskotten har sina utlåtanden färdiga innan rådets ståndpunkt till ett förslag från kommissionen och utlåtandena om det tas upp till aktiv beredning i rådets arbetsgrupp. Ministerierna bör på eget initiativ informera behörigt specialutskott om tidsplanen för behandlingen av förslaget i unionen, speciellt då om kommissionens, Europaparlamentets och den aktuella och närmast följande ordförandestatens hållning till tidsplanen. Stora utskottet bör ha tillgång till ett specialutskotts utlåtande senast när ett sådant land tar vid som ordförande som uppgett sig eftersträva en gemensam ståndpunkt för rådet eller ett beslut under sitt ordförandeskap.

Behandlingen i ett specialutskott slutar inte med att det avger utlåtande till stora utskottet. Specialutskotten följer förslaget genom unionens institutioner och behöver i det sammanhanget uppgifter från ministerierna. Ett specialutskott kan vid behov ge stora utskottet ett kompletterande utlåtande eller på något annat sätt, t.ex. genom en skrivelse eller genom att begära att utskottsordföranden hörs i stora utskottet, komma fram med nya synpunkter. Stora utskottet kan också begära ett nytt utlåtande av ett specialutskott.

Stora utskottet förutsätter att det behöriga ministeriet på eget initiativ tillställer det specialutskott som behandlar frågan och stora utskottet alla EU-handlingar som anknyter till förslaget, så som kommissionens ändringar i förslaget (justerat förslag), yttranden från ekonomiska och sociala kommittén och regionala kommittén, betänkanden från Europaparlamentets utskott samt yttranden från parlamentet om förslaget, rådets gemensamma ståndpunkt med anknytande handlingar från arbetsgrupper och de ständiga repre-

sentanternas kommitté samt handlingar som har att göra med behandlingen av förslaget i parlamentets och rådets gemensamma förlikningsutskott. Också medlemsstaternas skriftliga ståndpunkter till förslaget bör tillställas utskotten.

Stora utskottet erinrar i detta sammanhang om RO 53 § 1 mom. och rådets uppförandekod för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (93/730/EG)¹, som säger att uppförandekoden inte ändrar medlemsstaternas regeringars förpliktelser gentemot sina parlament.

I regel tar stora utskottet inte upp ett U-ärende till behandling förrän det fått ett utlåtande från ett specialutskott. Huvudregeln är att ett utlåtande från ett specialutskott läggs till grund för behandlingen i stora utskottet och för utskottets ståndpunkt precis som betänkanden från specialutskotten ligger till grund för ståndpunktsformuleringen i plenum. Samtidigt är det skäl att understryka att det är stora utskottet som lägger riksdagens ståndpunkt i ett U-ärende för statsrådet och att stora utskottet också skall samordna eventuella skiljaktigheter i synsätt mellan olika utskott.

Behandlingen i stora utskottet arrangeras om möjligt när aktiva förhandlingar om förslagets innehåll ännu inte har börjat eller nätt och jämnt har kommit i gång i rådets arbetsgrupp.

Stora utskottet bedömer utifrån ett specialutskotts utlåtande om det har skäl att höra statsrådet muntligen om förslaget. Om ett U-ärende är av tekniskt slag eller i övrigt saknar större parlamentariskt intresse och om inget annat följer av specialutskottens utlåtanden, behandlar utskottet ärendet utan att särskilt höra representanter för statsrådet.

Behandlingen av ett U-ärende i stora utskottet avser att vara en parlamentarisk dialog mellan statsrådet och stora utskottet i dess egenskap av representant för riksdagen. Förhandlingarna i rådet leds av den behöriga ministern, som också har hand om de politiska förhandlingarna vid rådets sammanträden och som därmed primärt är politiskt ansvarig inför riksdagen för att få igenom Finlands mål vid behandlingen av ärendet.

Om utskottet beslutar höra statsrådet i ett U-ärende förutsätter det att den behöriga ministern eller vid förhinder för honom kanslichefen föredrar ärendet i utskottet.

¹ EGOT L 340/41—31.12.1993

Ministern eller kanslichefen kan bistås av tjänstemannaexperter. Ministern skall redogöra för utskottet vilka mål statsrådet har ställt upp när Finland under hans ledning förhandlar om saken i rådet och hur det är tänkt att målen skall nås. Stora utskottet bör vidare få redogörelse för hur statsrådet ställer sig till det som ett specialutskott anför i sitt utlåtande.

Utifrån detta formulerar stora utskottet vanligen redan vid samma sammanträde och i närvaro av den behöriga ministern sin uppfattning om huruvida förslaget och statsrådets förhandlingsposition visavi förslaget är politiskt acceptabla. Utskottets ståndpunkt framgår i regel av ordförandens sammanfattning av diskussionen.

I takt med behandlingsgången i rådet tas U-ärendet vid behov upp i utskottet antingen fredagar i samband med de redogörelser som anknyter till rådets möten eller onsdagar som en särskild punkt på agendan, om det i rådets arbetsgrupp eller de ständiga representanternas kommitté har visat sig att stora utskottets ståndpunkt inte kan följas eller om behandlingsunderlaget väsentligt har förändrats (t.ex. om kommissionen har ändrat sitt förslag i väsentliga delar eller om Europaparlamentet har föreslagit att det skall avböjas). I så fall kan stora utskottet också överväga att begära ett nytt utlåtande av ett specialutskott.

Stora utskottet förutsätter att den behöriga ministern ser till och svarar för att utskottet informeras om hur ett förslag avancerar i unionens beslutsfattande organ och att utskottet får en redogörelse för på vilket sätt Finlands förhandlare har tagit hänsyn till utskottets ståndpunkt till förhandlingsmålen. Ministern bör särskilt se till att utskottet har tillfälle att ta ställning till huruvida Finland i sista behandlingsfasen bör rösta för eller emot förslaget eller avhålla sig från att rösta. Företrädarna för statsrådet skall genom lämpliga parlamentsförbehåll i rådet se till att utskottets rättigheter enligt riksdagsordningen tillgodoses. Finlands representanter får inte samtycka till att förslaget förs upp som s.k. A-punkt på rådets mötesagenda förrän stora utskottet har behandlat ärendet.

Ett U-ärende är anhängigt i stora utskottet tills utskottet bestämmer att vidare behandling inte behövs eller tills rådet eller någon annan institution enligt RO 54 b § har fattat beslut i

saken i unionen. Utskottet konstaterar att ett ärende inte kräver vidare behandling, särskilt om saken har förfallit i unionen på grund av att kommissionen tagit tillbaka sitt förslag. Huvudregeln är således att ärendet är anhängigt i stora utskottet tills unionen har fattat ett slutligt beslut. Sedan stora utskottet har gjort en bedömning av Finlands förhandlingsmål utifrån ett utlåtande från något specialutskott går ett U-ärende så som ovan nämns i regel vidare till stora utskottet för att behandlas vid utskottets fredags-sammanträden i samband med redogörelser för rådets möten.

Enligt RO 54 d § fortsätter behandlingen av ett U-ärende i stora utskottet även av om riksdagsmannaval förrättas däremellan.

Det som stadgas i RO 54 b § gäller också U-ärenden som det lagts förslag om innan Finland blev medlem av Europeiska unionen. Således skall statsrådet hänskjuta också denna typ av förslag till riksdagen. Förslag som har lagts före Finlands medlemskap bör anses ha kommit till statsrådets kännedom när medlemskapet började. Det kan ha förekommit vissa dröjsmål med att hänskjuta förslag till riksdagen på grund av att översättningar av dem till Finlands officiella språk inte har varit tillgängliga. Det hör till statsrådet att uppmärksamgöra kommissionen på vilka översättningar till finska och svenska som brådskar med tanke på behandlingen i riksdagen enligt RO 4 a kap.

En del av de förslag som framställts före medlemskapet kan vara så till vida politiskt inaktuella att de sannolikt inte längre leder till beslut i rådet. Riksdagsordningen kan inte anses kräva att förslag av denna typ måste hänskjutas till riksdagen.

Behandlingen av redogörelseärenden i stora utskottet

Enligt RO 54 e § har stora utskottet rätt att få redogörelse av statsrådet om andra EU-ärenden än de som hänförs till unionens andra pelare. Statsrådet har i gengäld skyldighet att informera utskottet.

Stora utskottet menar att det i princip på förhand bör få en redogörelse för agendan för varje rådsmöte och i efterhand en redogörelse för rådets beslut. Detta gäller också rådets inofficiella möten. Utskottet kan undantagsvis bestämma att ett visst rådsmöte inte behandlas i utskottet om det är uppenbart att vid rådsmötet endast be-

handlas frågor som inte hör till riksdagens kompetens eller som annars kräver riksdagens ställningstagande.

Agendan för ett ministerrådsmöte ligger till grund för behandlingen av redogörelseärenden. De preliminära agendorna för rådsmötena ingår i ordförandestatens arbetsprogram. Trots att agendan förändras ända fram till de allra sista dagarna före mötet kan praxis att tillställa utskottet materialet för ett rådsmöte först till fredag veckan innan inte anses vara vare sig en tvingande nödvändighet eller acceptabelt.

Utskottet utgår från att utrikesministeriets EU-sekretariat i sin egenskap av koordinationerande myndighet tillställer utskottet en preliminär finsk och svensk version av agendan för varje rådsmöte under en ordförandeperiod så fort det fått ordförandestatens arbetsprogram och uppdaterar agendorna tills ett visst möte tas upp som ett redogörelseärende i utskottet.

Vid utskottets fredagssammanträden skall statsrådet informera utskottet om rådets möten under kommande vecka och veckan därefter. Avsikten är att utskottet därigenom hålls à jour med viktiga politiska frågor som är aktuella i unionens beslutsprocess samt att utskottet som representant för riksdagen och behöriga medlemmar av statsrådet skall kunna uppehålla en parlamentarisk dialog enligt riksdagsordningen. Med tanke på detta kunde informationen till utskottet förbättras och utskottets arbetsmetoder ses över.

Utskottet förväntar sig att det behöriga ministeriet plockar ut de punkter på agendan för ett rådsmöte som har väckts som U-ärenden i stora utskottet och andra ärenden enligt deras politiska tyngd. Vid utskottets sammanträde skall en adekvat redogörelse ges för dessa punkter. Utifrån utskottets anvisningar bör dessa punkter i god tid sammanställas till en standardhandling som anger bl.a. vilka frågor som är öppna, vilken ståndpunkt statsrådet har för avsikt att inta eller vilket röstningsbeteendet kommer att vara. Ärenden som saknar sådan politisk tyngd att en handling måste upprättas över dem behandlas vid sammanträdet bara så till vida att utskottsmedlemmarna får ställa frågor om dem utifrån agendan för rådets möte.

Den parlamentariska dialogen mellan stora utskottet och statsrådet om politiskt viktiga frågor som anknyter till beslutsprocessen i unionen är inte samma sak som en normal utfrågning av sakkunniga i utskottet.

Utifrån detta förutsätter stora utskottet att den medlem av Europeiska unionens råd som företräder Finland vid rådets möten eller dennes ersättare, m.a.o. den behöriga ministern eller kanslichefen, på statsrådets vägnar ger utskottet en utredning om redogörelseärendena ovan. Tjänstemän får närvara som sakkunniga vid utskottets sammanträden, och ministern eller utskottsmedlemmarna kan begära redogörelser av dem om vissa detaljer eller förhandlingsgången på lägre nivå än rådet.

Utskottet skall få redogörelser inte bara om rådets möten utan också om andra unionsfrågor som är av betydelse för Finland. Nedan ges exempel på en del av de viktigaste sakgrupperna som statsrådet regelmässigt och självant skall informera stora utskottet om:

— Överläggningar mellan Finlands regering och kommissionen om verkställigheten av gemensamma gemenskapsstrategier i Finland.

— Kommissionens lagstiftningsprogram och andra viktiga åtgärdsprogram som inte hänskjuts till utskottet som U-ärenden samt ordförandestatens arbetsprogram.

— Kommissionens planer för ett förslag med stor betydelse för Finland, redan innan förslaget offentliggörs.

— Övervakningsprocedurer och rättgångar som kommissionen med stöd av artikel 169 i Romfördraget väckt mot Finland, om avgörandet kan få konsekvenser för ett lagstiftningsärende eller någon annan fråga inom riksdagens behörighet eller om saken annars är viktig.

— Beslut av EG-domstolen som riktas till Finland eller som innebär en förpliktelse för Finland att vidta en åtgärd som kräver riksdagens samtycke.

Behandlingen av ärenden som gäller Europeiska rådet och IGC-ärenden

Ärenden som gäller Europeiska rådet behandlas vid utskottets fredagssammanträden före och efter Europeiska rådets möten. Enligt riksdagsordningen är det statsministern som ger stora utskottet information om de ärenden som tas upp vid Europeiska rådets möten. Enligt statsministerns prövning får även någon annan medlem av statsrådet informera utskottet.

Behandlingen av IGC-ärenden i stora utskottet består dels av behandling under pågående förhandlingskonferens (RO 54 g §), dels av beredning utan anknytning till förhandlingskonferensens sessioner. Under pågående konferens mellan medlemsstaterna om ändring av grundfördragen, däribland konferenser mellan medlemsstaterna och stater som ansöker om medlemskap gällande en utvidgning av unionen, informerar statsministern stora utskottet före och efter konferenssessionerna på samma sätt som om Europeiska rådets möten.

Utskottet kan framför allt innan konferensen sammanträder ta upp eventuella frågor på konferensagendan och Finlands mål visavi dem som redogörelseärenden enligt RO 54 e §. I anknytning till detta kan utskottet ge statsrådet ett utlåtande om de frågor som skall behandlas vid konferensen. I detta sammanhang kan utskottet enligt 17, 18 och 28 c §§ i sin arbetsordning inom sig tillsätta en delegation eller utse en rapportör för att bereda utskottets ståndpunkter.

Stora utskottet skall behandla IGC-ärenden i nära samråd med utrikesutskottet och grundlagsutskottet.

Rätt för stora utskottet och specialutskotten att få information och handlingar

Enligt RO 54 e § skall stora utskottet på egen begäran eller också annars efter behov få en redogörelse av statsrådet om beredningen av ärenden i Europeiska unionen med undantag för beredningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt RO 53 § 1 mom. skall statsministern eller respektive minister se till att ministerier och andra myndigheter tillhandahåller stora utskottet den information och de handlingar som behövs för beredning av unionsärenden. Denna rätt sträcker sig dock inte till ärenden som gäller Europeiska rådet eller mellanstatliga regeringskonferenser.

Av dessa lagrum följer att stora utskottet har rätt till redogörelser av statsrådet om vilka som helst unionsärenden med undantag för ärenden som hör till andra pelaren. Denna rätt gäller således inte bara U-ärenden utan också ärenden utanför riksdagens behörighet som skall beredas och avgöras i rådet och kommissionen, ärenden som gäller mellanstatliga regeringskonferenser och Europeiska rådet, frågor som hänför sig till Europaparlamentet, EG-domstolen och revisionsdomstolen samt andra institutioner och organ inom unionen och ärenden som företrädare

för medlemsstaternas regeringar fattar beslut om i denna egenskap vid särskilda konferenser. Utskottets rätt att med stöd av RO 53 § få tillgång till vissa handlingar och både muntlig och skriftlig information är så till vida inskränkt att den inte gäller beredningen inför Europeiska rådet eller inför regeringskonferenser.

Enligt 53 § 2 mom. riksdagsordningen skall ett specialutskott av respektive ministerium ges begärd utredning i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet får vid behov ge ministeriet ett utlåtande på grund av utredningen. Enligt detta lagrum gäller utskottets rätt till utredningar också beredningen av EU-frågor som hänför sig till deras behörighetsområde.

Stora utskottets ståndpunkt och dess utlåtanden

Stora utskottets ståndpunkt framgår vanligtvis av det sammandrag som ordföranden gör utifrån diskussionen i utskottet. Sammandraget skickas till statsrådet för kännedom genom protokollsutdrag. Utskottet lämnar ett utlåtande till statsrådet t.ex. för att ge sin ståndpunkt större offentlighet eller om det i övrigt finns särskilda skäl för detta. Enligt 28 a § 3 mom. arbetsordningen för stora utskottet kan ett utlåtande ges omedelbart utifrån ett muntligt förslag av ordföranden. I vittomfattande ärenden, t.ex. sådana som gäller mellanstatliga regeringskonferenser, kan utskottet ge ett mera ingående utlåtande som vid behov kan behandlas vid flera sammanträden.

Offentlighetsaspekter

Stora utskottets protokoll och utlåtanden är offentliga även när de gäller unionsärenden. De blir offentliga när de är färdiga och är sålunda offentliga även om ärendet inte vore slutbehandlat i unionen.

Med stöd av RO 54 f § kan utskottet efter att ha hört statsrådet bestämma att utskottsmedlemmarna skall iaktta sekretess i ett unionsärende. Utskottet utgår från största möjliga insyn och offentlighet i behandlingen av unionsärenden. Restriktioner i offentligheten är möjliga i det fall att offentliggörande av utskottets ståndpunkt eller handlingar kan riskera Finlands relationer till främmande makter eller Finlands utsikter att uppnå sina förhandlingsmål t.ex. för att statsrådets förhandlingsmarginal yppas om utskottets ståndpunkt offentliggörs.

Stora utskottet förutsätter att statsrådet tillkännager i vilka delar det önskar att utskottet iakttar en viss sekretess under behandlingen av ett ärende och i vilka delar utskottets ståndpunkt inte bör ges offentlighet. Vad gäller de handlingar som tillställs utskottet bör det uppges i vilka delar och på vilka grunder de skall hållas hemliga. Utskottet bestämmer självt om eventuell sekretess för sina medlemmar och i vilka delar dess handlingar skall hållas hemliga. De utskottshandlingar och utskottsproto-

koll som skall hållas hemliga särskiljs från utskottets arkiv i övrigt.

Annat

Stora utskottet kommer att upprätta en regelmässig och systematisk dialog mellan sig och företrädarna för Finland i Europaparlamentet.

Utskottet anser att detta utlåtande på grund av sin allmänna betydelse bör tas in i riksdagshandlingarna.

Helsingfors den 22 november 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Tuomioja, vice ordföranden Sasi, medlemmarna Brax, Dromberg, Jääskeläinen, Kautto, Kiljunen, Knaapi, J. Koskinen, J. Leppänen,

Paasilinna, M. Pietikäinen, Salolainen, Tiusa-
nen, Tulonen och Vanhanen samt suppleanterna
Helle och Malm.
