



UTVECKLING AV EU-PROCEDURERNA

Betänkande från kommissionen för översyn av EU-procedurer

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 3/2005

UTVECKLING AV EU-PROCEDURERNA

Betänkande från kommissionen för översyn av EU-procedurer

ISBN 951-53-2694-X (inb.)

ISBN 951-53-2695-8 (PDF)

INNEHÅLL

TILL TALMANSKONFERENSEN.....	4
SAMMANFATTNING.....	7
I. RIKSDAGENS DELTAGANDE I DEN NATIONELLA BEREDNINGEN AV EU- ÄRENDEN I DAGSLÄGET	10
I.1 Lägesbeskrivning	10
I.2 Lägesbedömning	14
II. VAD KOMMER EU:S KONSTITUTIONELLA FÖRDRAG ATT PÅVERKA?	20
II.1 Allmänt.....	20
II.2 De nationella parlamentens rätt att få information och subsidiaritetsprincipen	21
II.3 Utvärdering och kontroll som gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa.....	27
II.4 Fullmaktsklausuler	28
II.5 Mellanparlamentariskt samarbete	29
II.6 Beredning av fördragsändringar och konventsförfarande	30
II.7 Samråd med Ålands lagting	31
III. ÖVERSYNSKOMMISSIONENS FÖRSLAG	33
III.1 Systemet för behandling av EU-ärenden i korthet	33
III.2 Konsekvenserna av en slopad pelarindelning	34
III.3 Uppgiftsfördelningen mellan utskotten i fördragsöversyner.....	35
III.4 Tidsåtgång och procedurer i utskotten	37
III.5 Behandlingen av EU-ärenden i plenum.....	39
III.6 Utfrågning i riksdagen av ledamöter i Europaparlamentet	41
III.7 Förbättringar i fråga om EU-dokumenterna	41
III.8 Kontrollen av subsidiaritetsprincipen och behandlingen av dokument från EU:s institutioner	44
III.9 Efterhandskontroll av subsidiaritetsprincipen	47
III.10 Bemyndigandeklausulerna i det konstitutionella fördraget.....	48
III.11 Riksdagens yttre representation.....	49
III.12 Samråd med Ålands lagting.....	50
Bilaga 1: Förslag till ändring av riksdagens arbetsordning.....	53
Bilaga 2: Det konstitutionella fördragets artiklar om de nationella parlamenten.....	62
Bilaga 3: Sammanfattning av utskottens yttranden.....	73
Bilaga 4: Sammandrag av ministeriernas och justitiekanslerns yttranden.	78

TILL TALMANSKONFERENSEN

Talmanskonferensen tillsatte den 21 november 2003 en kommission för att se över riksdagens procedurregler för EU-frågor. Enligt beslutet om tillsättande ska kommissionen

- 1) utifrån erfarenheterna hittills bedöma hur systemet för behandling av Europeiska unionens grundfördrag och unionsfrågor i riksdagen fungerar och om det behöver göras bättre och effektivare,
- 2) utreda hur unionens nya konstitutionella fördrag inverkar på beredningen av EU-frågor i riksdagen om fördraget går igenom,
- 3) bereda förslag till nödvändiga ändringar i bestämmelserna och formulera dem som förslag från talmanskonferensen.

Till ordförande för kommissionen utsågs generalsekreterare Seppo Tiitinen och till övriga medlemmar riksdagsledamöterna Sirkka-Liisa Anttila, Liisa Jaakonsaari, Kimmo Sasi, Outi Ojala, Tuija Brax, Roger Jansson, Toimi Kankaanniemi och Raimo Vistbacka samt konsultative tjänstemannen Petri Helander från statsrådets kansli, avdelningschef Jan Store från utrikesministeriet och lagstiftningsråd Jaana Jääskeläinen från justitieministeriet. Efter det att Jan Store blivit ambassadör i oktober 2004 utsåg utrikesministeriet enhetschef Sakari Vuorensola i stället för Store. Sakkunniga i kommissionen var biträdande generalsekreterare Jarmo Vuorinen och utskottsråd Antti-Juha Pelttari. Sekreterare var utskottsråd Peter Saramo.

Kommissionen har sammanträtt 21 gånger.

Som sakkunniga hörde kommissionen riksdagsledamot Kimmo Kiljunen, professor Mikael Hidén och professor Tuomas Ojanen. Skriftligt sakkunnigutlåtande har inkommit från docent Teija Tiilikainen.

Kommissionen lämnade en mellanrapport till talmanskonferensen den 31 mars 2004. Arbetet skulle vara slutfört senast den 31 maj 2004. Eftersom det konstitutionella fördraget blev framskjutet beslutade talmanskonferensen först att förlänga kommissionens mandat till och med den 30 september 2004 och senare till och med den 31 december 2004.

Kommissionen anser med stöd av utredningar som den fått att det inte finns någon anledning att ändra bestämmelserna om behandling av EU-frågor i riksdagen. Däremot måste procedurerna ses över i sina detaljer, vilket kräver nya anvisningar, utbildning och tekniska förbättringar. Kommissionen föreslår att fackutskotten i ökad utsträckning ska få bestämma vilka frågor de tar upp till behandling och i vilken omfattning.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa skrevs under den 29 oktober 2004. De bestämmelser som påverkar de nationella parlamentens ställning är bifogade till detta betänkande. Av de fördragsbestämmelser som gäller de nationella parlamenten medför det s.k. systemet för tidig varning inom ramen för kontrollen av att subsidiaritetsprincipen följs och bestämmelsen om de nationella parlamentens vetorätt i fråga om det förenklade förfarandet för ändring av fördraget att riksdagens arbetsordning måste kompletteras med lämpliga procedurregler.

Dessutom kräver de nationella parlamentens kontrollmekanism för subsidiaritetsprincipen att man också tar hänsyn till Ålands lagting. Det utlåtande som lagtinget ombads att avge i saken har inkommit till kommissionen.

I det konstitutionella fördraget slås det fast att konventet är det permanenta beredningsorganet för framtida fördragsändringar. Riksdagen har hittills deltagit i två europeiska konvent. När konventsmetoden blir en del av fördraget övergår ansvaret för att utse riksdagens representanter i konventet från talmanskonferensen till riksdagens plenum. Kommissionen föreslår att riksdagen ska utse sina representanter i konventet och samtidigt fastställa en instruktion för dem där det föreskrivs att representanterna har rapporteringsskyldighet och samrådsskyldighet med behöriga organ i riksdagen.

Ändringsförslagen till riksdagens arbetsordning bifogas till detta betänkande i form av ett förslag från talmanskonferensen. Kommissionen påpekar att propositionen om godkännande och sättande i kraft av det konstitutionella fördraget påkallar en översyn av förslagen. Kommissionen föreslår att behandlingen av detta betänkande i riksdagen ordnas så att talmanskonferensens förslag kan lämnas omedelbart efter det att propositionen har överlämnats.

Kommissionen har slutfört sitt uppdrag och överlämnar sitt betänkande till talmanskonferensen.

Helsingfors den 18 februari 2005

Seppo Tiitinen

generalsekreterare, ordförande för kommissionen

Sirkka-Liisa Anttila

Tuija Brax

Liisa Jaakonsaari

Roger Jansson

Toimi Kankaanniemi

Outi Ojala

Kimmo Sasi

Raimo Vistbacka

Jaana Jääskeläinen

Petri Helander

Sakari Vuorensola

Jarmo Vuorinen

Antti Pelttari

Peter Saramo
sekreterare för
kommissionen

SAMMANFATTNING

Talmanskonferensen tillsatte den 21 november 2003 en kommission för att se över riksdagens procedurregler för EU-frågor. Översynskommissionen fick i uppdrag att gå igenom hur väl de förfaranden för föregripande behandling av rättsaktsförslag från EU fungerar som infördes när Finland blev EU-medlem och att utreda hur EU:s konstitutionella fördrag påverkar riksdagens beredning av EU-ärenden. Dessutom fick kommissionen i uppdrag att ta fram eventuella ändringsförslag.

Översynskommissionen anser att den nationella beredningen av EU-ärenden enligt grundlagen fungerar väl. Systemet är sådant att Finlands företrädare i EU:s beredningsorgan alltid representerar en nationell ståndpunkt som också är parlamentariskt godkänd. Kommissionens förslag om hur riksdagen bättre kan medverka har att göra med hur systemet verkställs rent tekniskt och kan genomföras inom ramen för det nuvarande systemet.

Kommissionen påpekar att pelarindelningen inom EU kommer att försvinna genom det konstitutionella fördraget, men att detta inte medför några sådana förändringar i EU:s interna beslutsprocesser som i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken nödvändigtvis skulle påverka gränsdragningen mellan utrikesutskottets och stora utskottets behörighet. Utrikes- och säkerhetspolitiken, som omfattas av utrikesutskottets behörighet, kommer att kvarstå som en klart avgränsad helhet med särskilda behörighets- och beslutsregler enligt fördraget.

Kommissionen anser att man inte behöver ändra de gällande bestämmelserna och anvisningarna om utskottens behörighet när det gäller behandlingen av ändringar i EU-fördrag. Det är utrikesutskottet som utarbetar betänkandena om propositioner med fördragsändringar, och vanligen avger stora utskottet och de fackutskott vars ansvarsområde fördragsändringen gäller utlåtande i ärendet. Beslutet om vilket utskott som ska ta fram betänkandet när statsrådet lagt fram en redogörelse om förberedelserna inför en regeringskonferens om fördragsändring fattas av riksdagen i plenum på grundval av talmanskonferensens förslag. På samma sätt bestämmer riksdagen vilka utskott som ska utlåta sig för det utskott som utarbetar betänkandet. Talmanskonferensens förslag ska bygga på det centrala innehållet i redogörelsen. Stora utskottets och utrikesutskottets rätt att medverka när Finland fastställer sin ståndpunkt under en pågående regeringskonferens bygger direkt på grundlagen.

Talmanskonferensen har redan nu på kommissionens förslag ändrat riksdagens plenumtider så att stora utskottet fått mer tid för sina sammanträden. Kommissionens föreslår att fackutskotten allt mer själva ska få avgöra om ett utlåtande ska avges om ett U-ärende. Samtidigt måste fackutskottens allmänna anvisningar kompletteras med anvisningar om minimikraven för handläggning av EU-ärenden. Kommissionen pekar på att vissa fackutskott utvecklat arbetsmetoder som i tillämpliga delar kan rekommenderas mer allmänt.

Kommissionen föreslår fler debatter i plenum om EU:s verksamhet och vår nationella Europapolitik. De ärendegrupper som lämpligen kan behandlas i plenum framgår av betänkandet.

Kommissionen föreslår också i sitt betänkande att ledamöter i Europaparlamentet ska höras mer än för närvarande.

Betänkandet innehåller också förslag om hur de handlingar som gäller EU-ärenden kan förbättras både när det gäller informationsinnehåll och när det gäller teknisk hantering. Det som har uppmärksammats särskilt är att statsrådets skrivelser bör innehålla en bedömning av EU:s förslag med avseende på Finlands grundlag.

I fråga om den subsidiaritetskontroll som införs genom EU:s konstitutionella fördrag påpekar kommissionen att riksdagen redan på grundval av de nuvarande bestämmelserna får in de ärenden för behandling som enligt vårt finländska synsätt omfattas av riksdagens behörighet eller på annat sätt är politiskt intressanta. De nationella parlamenten kommer i enlighet med protokollen till det konstitutionella fördraget att för behandling tillställas exempelvis många sådana rättsaktsförslag som i Finland skulle anses vara ärenden som ligger inom regeringens befogenhet att utfärda förordningar eller som ska regleras genom administrativa föreskrifter. Om riksdagen behandlar ett så pass omfattande och till stor del mindre viktigt material, är det ofrånkomligt att behandlingen blir formell samtidigt som det blir över mindre tid och resurser för behandlingen av politiskt viktiga frågor. I det nuvarande systemet behandlas material som valts ut enligt vissa överenskomna kriterier, och därmed behåller riksdagen bestämmanderätten över sin egen agenda.

Kommissionen föreslår att beslutet om att översända ett yttrande till EU-institutionerna med anledning av att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts ska fattas av riksdagens plenum på förslag från stora utskottet i ett betänkande. Med andra ord ska stora utskottets ståndpunkt utgöra tröskeln för ett sådant yttrande. Stora utskottet ska i allmänhet utarbeta sitt betänkande utifrån utlåtande från det behöriga fackutskottet och efter att ha hört statsrådet.

Europeiska unionens domstol är enligt det konstitutionella fördragets subsidiaritetsprotokoll behörig att pröva talan om att subsidiaritetsprincipen åsidosatts genom en europeisk lagstiftningsakt, om talan väcks av en medlemsstat i enlighet med fördraget eller överlämnas av den på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament i enlighet med dess interna rättsordning. Kommissionen föreslår att eventuella beslut om riksdagens ståndpunkt om att väcka talan i enlighet med artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet ska fattas av riksdagens plenum på förslag från stora utskottet i ett betänkande. För en sådan ordning talar också det faktum att det enligt kommissionens förslag är riksdagens plenum som ska fatta beslut om subsidiaritetsyttranden inom förhandskontrollen utifrån stora utskottets beredning.

Kommissionen föreslår att riksdagens arbetsordning kompletteras med en bestämmelse om hur initiativ till ändring av fördragets bestämmelser om beslutsgången genom beslut av Europeiska rådet ska behandlas. Ett sådant initiativ ska efter remissdebatt översändas till stora utskottet eller utrikesutskottet för betänkande och vid behov till andra utskott för utlåtande. I betänkandet ska ingå ett förslag om att godkänna eller meddela invändning mot det föreslagna beslutet från Europeiska rådet. Riksdagen ska fatta sitt beslut utifrån betänkandet i enda behandling.

Kommissionen noterar att fördragsbestämmelsen om ändring av bestämmelserna om unionens politikområden genom ett europeiskt beslut inte kräver ändring av finländska bestämmelser. Beslut i saken kan fattas på samma sätt som om ändringar av andra fördrag.

Kommissionen konstaterar att när det konstitutionella fördraget har trätt i kraft är det riksdagens plenum som fattar beslut om att utse företrädare för riksdagen i det konvent som ska förbereda ändringar i fördragen. Kommissionen föreslår att riksdagen, samtidigt som den utser sina konventsföreträdare, antar allmänna anvisningar om företrädarnas skyldighet att rapportera till och förhandla med de behöriga organen i riksdagen.

Kommissionen föreslår att samråd med Ålands lagting om subsidiaritetskontrollen ska integreras med subsidiaritetskontrollen i stora utskottet. I riksdagens arbetsordning behövs en bestämmelse om detta. Riksdagens datasystem måste ändras så att Ålands lagting kan informeras automatiskt och samtidigt med riksdagen.

I. RIKSDAGENS DELTAGANDE I DEN NATIONELLA BEREDNINGEN AV EU-ÄRENDEN I DAGSLÄGET

I.1 Lägesbeskrivning

Behandlingen av EU-frågor i riksdagen utgår från en formell uppdelning av ärenden i dels U-ärenden som kan jämföras med ärenden inom riksdagens traditionella behörighet, dels ärenden som omfattas av riksdagens rätt att få information, dvs. statsrådets skriftliga utredningar (E- och USP-ärenden) och ministersamråd i stora utskottet eller utrikesutskottet inför och efter ministerrådets möten. En grupp för sig utgör den information som statsminister ger om Europeiska rådets möten och regeringskonferenserna för ändring av fördragen.

U-ärendena är i grundlagens 96 § avsedda förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som skulle falla inom riksdagens behörighet, om Finland inte vore EU-medlem. Dessa ärenden ska statsrådet utan dröjsmål sända till riksdagen sedan det fått kännedom om ärendet så att riksdagen kan ta ställning till det.

E- och USP-ärendena är i grundlagens 97 § 1 mom. avsedda, vanligen skriftliga utredningar som omfattas av stora utskottets och utrikesutskottets rätt att få information.

Grunden för behandling av EU-frågor lades redan inför medlemskapet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet genom ändringar i Regeringsformen för Finland och riksdagsordningen 1993¹. Bestämmelserna i riksdagsordningen sågs över 1994 med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen². Behandlingsproceduren för EU-frågor förändrades inte av att Finlands grundlag trädde i kraft 2000, utan bestämmelserna från 1994 togs in i grundlagen nästan som sådana. Det finns preciserande procedurbestämmelser i riksdagens arbetsordning och stora utskottets arbetsordning.

Det finns detaljerade anvisningar för ministerierna om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden i justitieministeriets cirkulär den 30 mars 2001 (OM 3615/45/2000) och statsrådets handbok för föredragande (2004). Utrikesministeriets rättsliga avdelning har utfärdat anvisningar om EU-fördragen den 28 augusti 2003 (HEL 1022-40).

Riksdagens stora utskott avgav i början av EU-medlemskapet ett utlåtande till statsrådet om behandlingen av EU-ärenden i stora utskottet och i de fackutskott som lämnar utlåtanden till det (StoUU 3/1995 rd). Utlåtandet införlivades med justitieministeriets dåvarande anvisningar. Utskottet har ansett att det inte behövs nya anvisningar. Anvisningarna till ministerierna har gått ut från justitieministeriet i cirkulär som skrivits i samråd med utskottssekretariatet. Ministerierna fick den 18 september 1998 och den 7 mars 2001 utskottets tekniska anvisningar om ministersamråd samt om formella

¹ 1116/1993 och 1117/1993.

² 1551/1994.

dokumentdetaljer och översändande av dokument. Anvisningarna finns på statsrådets interna server Senaattori.

U- och E-ärenden och USP-ärenden

Behandlingsproceduren skapades med sikte på att behandlingen av EU-frågor i riksdagen fokuseras på U-ärenden, alltså närmast på rättsakter som enligt grundlagen till innehållet faller inom riksdagens behörighet. Men i praktiken har E-ärendena varje år varit mycket fler än U-ärendena. Till E-ärendena hör bl.a. omfattande handlingsplaner som ofta de facto bestämmer innehållet i unionens blivande lagstiftning samt förslag till rättsakter som formellt inte ingår i riksdagens behörighet men som hänskjutits till riksdagen på grund av att de varit av allmänt intresse.

Uppdelningen i U- och E-ärenden kan anses vara ganska teoretisk. Vid indelning av ärendena i olika kategorier beroende på om de faller inom riksdagens traditionella behörighet eller inte fäster man inget avseende vid ärendets politiska eller principiella betydelse. Det finns mycket viktiga och vittsyftande E-ärenden och å andra sidan också mycket marginella U-ärenden. Kommissionen anser att det nuvarande systemet ändå försvarar sin plats då enbart det faktum att det finns en grupp frågor som måste underställas riksdagen garanterar att regeringen granskar varje förslag till unionsrättsakt också med tanke på riksdagens behörighet.

Det skiljer sig på vissa punkter i den tekniska beredningen av U- och E-ärenden. Enligt lagen om statsrådet avgörs de förslag till skrivelser genom vilka U-ärenden väcks i riksdagen vid statsrådets allmänna sammanträde. Orsaken till att U-ärenden hänskjuts till statsrådets allmänna sammanträde är dels formell genom att U-ärenden jämföras med andra skrivelser till riksdagen, dels funktionell genom att man vill säkerställa en tillräcklig samordning mellan ministerierna. Dessa skrivelser översätts till svenska och sänds till riksdagen som tryckta riksdagshandlingar. I ett E-ärende är statsrådets ursprungliga utredning i verkligheten vanligtvis en skrivelse från ett enskilt ministerium. Det produceras med ett textbehandlingsprogram och översätts normalt inte till svenska. Statsrådets s.k. kompletterande skrivelser i U- eller E-ärenden produceras med textbehandlingsprogram utan någon svensk översättning.

Det skiljer sig i vissa detaljer i den tekniska behandlingen av U- och E-ärenden i riksdagen. I U-ärenden bestämmer talmannen vilka fackutskott som ska bereda ärendet för stora utskottet. Det är då obligatoriskt för fackutskotten att lämna utlåtande. Det meddelas i plenum att ett ärende har väckts och vilket utskott som ska lämna utlåtande. Stora utskottet sänder vanligen E-ärenden till ett eller flera fackutskott "för eventuella åtgärder". Då får utskotten själva bestämma om de kommer med ett utlåtande eller inte. Stora utskottet brukar godkänna en formell ståndpunkt (normalt ett uttalande) i U-ärenden, men nöjer sig i E-ärenden vanligen med att sända fackutskottens utlåtanden till statsrådet för kännedom. Fackutskottens utlåtanden till stora utskottet och stora utskottets utlåtanden till statsrådet trycks upp och publiceras i riksdagshandlingarna på finska och svenska. Stora utskottets uttalanden är ståndpunkter i form av klämmor i protokollet. Uttalandena skickas som finska och svenska protokollsutdrag till statsrådet och därtill läggs det finska protokollet ut på riksdagens webbplats.

USP-ärenden om unionens utrikes- och säkerhetspolitik behandlas på ungefär samma sätt som E-ärenden. Enligt 97 § i grundlagen faller de inom utrikesutskottets behörighet. I USP-ärenden har utrikesutskottet en likadan roll i förhållande till de övriga utskotten som stora utskottet i E-ärenden. Utrikesutskottet kan sända USP-ärenden till andra utskott, närmast försvarsutskottet, för utlåtande eller eventuella andra åtgärder.

Riksdagen formulerar i regel sin ståndpunkt i EU-frågor på ett så tidigt stadium att den är tillgänglig för Finlands representanter när medlemsstaternas representanter ska uppge sina respektive länders hållning i rådets arbetsgrupper. I Finland är konceptet för beredning av EU-frågor att det nationella parlamentet har verkligt medinflytande bara när det får vara med och formulera den nationella ståndpunkten från första början. Ett medinflytande som begränsas till anvisningar till ministrarna dagen före rådets möten vore i stor utsträckning skenbar.

Ministersamråd

Det är praxis att de ministrar som deltar i ett rådsmöte infinner sig vid stora utskottets sammanträde för att redogöra för de frågor som tas upp i rådet och för regeringens syn på dem. Detta sker vanligen fredagen före mötet. Utrikesministern presenterar de ärenden som behandlas i rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser både i utrikesutskottet och stora utskottet, eftersom rådet i denna sammansättning behandlar frågor som faller inom båda utskottens behörighet. Om ministern har förhinder representeras han eller hon av någon annan regeringsmedlem eller en ministerietjänsteman som kan lägga fram regeringens syn på ministrarnas vägnar.

Ministeriet skickar på förhand en möteslunta till utskottet med dagordningen för rådsmötet och en standardiserad faktapromemoria om varje enskild punkt på dagordningen. PM:et innehåller en redogörelse för frågorna och förslag till Finlands ståndpunkt. Utskottssekretariatet kontrollerar i utskottets arkiv att faktapromemorians innehåll i U- och E-ärenden svarar mot Finlands ståndpunkt i den form utskottet har antagit den. Eventuella avvikelser rapporteras till utskottsordföranden, som enligt egen bedömning tar upp dem vid utskottssammanträdet.

Efter rådsmötet skickar ministeriet vanligen mötesrapporten till utskottet inom några dagar. Ministern hörs vanligen om mötet muntligen nästa gång han eller hon infinner sig i utskottet för att höras om ett kommande rådsmöte, om inte den skriftliga rapporten ger anledning till en utfrågning redan tidigare.

I regel har förslagen till EU-rättsakter på några omtvistade detaljer när godkänts av medlemsstaterna i rådets tjänstemannaarbetsgrupper när de kommer upp till beslut i ministerrådet. Det betyder att ministerutfrågningen inte ensam räcker till för att garantera riksdagens medinflytande. Utfrågningarna kan ses som att riksdagen vill lägga sista handen vid den nationella ståndpunkt som den i övrigt godkänt i samband med behandlingen av U-ärendet. Riksdagens rätt att delta i den nationella beredningen tillvaratas genom att hela dagordningen för det aktuella rådsmötet tas upp vid ministerutfrågningen.

Proceduren i utrikesutskottet

Som konstaterades om USP-ärendena beslutar utrikesutskottet enligt grundlagen på riksdagens vägnar om de frågor i Europeiska unionen som faller inom riksdagens behörighet och som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrikesutskottets rätt att få information från regeringen om utrikes- och säkerhetspolitiska frågor omfattar också unionens utrikes- och säkerhetspolitik.

Proceduren i utrikesutskottet skiljer sig från proceduren i stora utskottet beroende på hurdana frågor som behandlas. Utrikesutskottet har än så länge i allmänhet inte grundat sina beslut på beredningen i fackutskott. Förslag till unionsrättsakter (U-ärenden) förekommer rätt sällan i utrikesutskottet.

I vissa fall är utrikesutskottet också det fackutskott som ger utlåtande till stora utskottet. Det är fallet när en fråga inom unionens s.k. gemenskapspelare enligt fackutskottens arbetsfördelning faller inom utrikesutskottets behörighet. I praktiken är gränsdragningen mellan utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor och andra frågor inom utrikesutskottets behörighet inte alltid helt entydig.

Beredningen av ändringar i fördragen

Riksdagen har allt sedan Finland gick med i EU nästan oavbrutet deltagit i processer för att ändra fördrag o.d. (beredningsorgan och regeringskonferenser som utmynnat i Amsterdam- och Nicefördragen, konventet för stadgan om grundläggande rättigheter, konventet och regeringskonferensen som beslutades vid Europeiska rådet i Laeken). I regel har uppföljningen och styrningen av processerna i riksdagen följt följande modell.

Statsrådet har inför varje regeringskonferens kommit med en redogörelse till riksdagen om sina mål i konferensen. Redogörelsen har skickats till utrikesutskottet som underlag för ett betänkande samt till stora utskottet och vanligen till flera fackutskott för utlåtande. Dessutom har statsministern i enlighet med 97 § i grundlagen infunnit sig i utrikesutskottet och stora utskottet för att diskutera Finlands mål inför regeringskonferensernas öppningssessioner.

Under regeringskonferenserna och konventen har stora utskottet och utrikesutskottet begärt och fått utredningar från statsrådet i enlighet med grundlagens 97 § om de teman och detaljer som regeringskonferensen eller konventet behandlat. Vidare har utskotten lämnat utlåtanden till statsrådet i syfte att styra Finlands företrädare i regeringskonferensen eller konventet.

Regeringskonferenserna har utmynnat i regeringens propositioner om antagande och ikraftsättande av Amsterdam- och Nicefördragen, och propositionerna har sänts till utrikesutskottet för betänkande. Dessutom har stora utskottet och grundlagsutskottet regelmässigt lämnat utlåtande om dem till utrikesutskottet. Utlåtande har vanligtvis också begärts av andra fackutskott.

I.2 Lägesbedömning

Kommissionen har begärt och fått utlåtanden om hur de nuvarande behandlingsprocedurerna för EU-frågor fungerar och om iakttagna förbättringsbehov från samtliga utskott i riksdagen utom framtidsutskottet, från samtliga ministerier utom försvarsministeriet och från justitiekanslern i statsrådet. Enligt utlåtandena fungerar det system som upprättades i början av vårt EU-medlemskap bra. Riksdagen har möjlighet att vara med och formulera Finlands nationella ståndpunkter på det sätt som grundlagen föreskriver. Systemet har inte hindrat Finland från att snabbt och flexibelt formulera sina ståndpunkter på det sätt som EU-medlemskapet kräver. Procedurerna kan anses ha gynnat samordningen av EU-frågor inom statsrådet och den vägen förstärkt de finska representanternas handlingskapacitet i unionens institutioner. I det nationella systemet för behandling av EU-frågor har man tagit ett samlat grepp om den nationella och europeiska politiska debatten och lagberedningen. Finland har besparats problemet med att EU-frågor isoleras från dagspolitiken, vilket man har kunnat iaktta i en del andra medlemsstater, dvs. att EU-ärenden blir ett specialgebit för en snäv grupp specialister och att olika projekt drivs på som rent inhemska utan hänsyn till att de påverkas av europeiska regler och projekt.

Men utskotten och ministerierna har pekat på en lång rad detaljer i behandlingsproceduren som det finns anledning att utveckla.

Arbetsmängd och sammanträdestider

EU-frågorna utgör totalt omkring hälften av alla materiella riksdagsärenden. Omvänt kan man säga att riksdagsutskottens ärendemängd har fördubblats genom EU-medlemskapet.

Trots att arbetet har ökat har utskotten inte fått mera tid på sig för det. Nästan alla fackutskott använde redan före Finlands EU-medlemskap all den sammanträdestid som reserverats för dem. Det enda sättet att klara av arbetet har varit att prioritera och att utveckla effektivare metoder. Flera fackutskott har dessutom fått till personal sedan 1995.

Arbetsstrycket ökar markant mot slutet av höst- och vårsessionen, då utskotten behandlar flest propositioner. Under de sista månaderna av ordförandeperioderna i EU (december och juni) förs normalt särdeles många ärenden upp till beslut i rådet, vilket betyder en ännu större anhopning ärenden i riksdagen under dessa månader.

Disproportionen mellan sammanträdestider och arbetsmängd tvingar utskotten att se närmare på prioriteringen. Enligt gällande behandlingsordning³ tas U-ärenden i allmänhet upp till behandling i fackutskotten omedelbart efter regeringens propositioner men före statsrådets redogörelser. E-ärenden behandlas i den ordning deras skyndsamhet kräver men utan att behandlingen av regeringens propositioner och U-ärenden fördröjs. I enskilda fall är det visserligen möjligt, när utskotten har som mest arbete, att

³ Arbetsordningens 34 § 2 mom.; Valiokuntaopas 2000, s. 37–38.

behandlingen av i och för sig viktiga E-ärenden fördröjs till den grad att riksdagen missar tillfället att påverka t.ex. innehållet i unionens lagstiftningsprogram.

Tabell 1

Ärenden i stora utskottet 2002–2003

	2002	2003
Nya U-ärenden	85	70
Nya E-ärenden	154	107
Ministerrådsmöten	144	87
Utlåtanden från fackutskotten	236	119

Tabell 2

Ärenden i fackutskotten 2002–2003

	2003			2002		
	EU-ärenden		traditionella rd-ärenden	EU-ärenden		traditionella rd-ärenden
	väckta	utlåtanden		väckta	utlåtanden	
GrU	10	1	40	55	11	82
UtU	55	4	17	79	8	36
FiU	42	19	42	-	53	-
FvU	28	5	25	43	25	50
LaU	35	6	13	49	19	41
KoU	38	21	0	-	-	-
JsU	12	6	9	27	23	22
FsU	3	1	4	-	-	-
KuU	10	4	10	13	9	30
ShU	23	6	39	34	11	66
EkU	45	17	18	55	18	31
AjU	13	3	18	-	-	-
MiU		26	9	-	26	29
	314	119	244			

De siffror utskotten uppger är inte helt jämförbara. Också ärenden som resulterat i ett betänkande eller utlåtande har beaktats som "traditionella riksdagsärenden". Tecknet "-" betyder att utskottet inte har uppgett något antal för 2002.

Stora utskottets sammanträdestider ändrades inte i samband med att utskottet fick sin nuvarande roll. Kommissionen har konstaterat att sammanträdestiderna är otillräckliga i förhållande till utskottets uppgifter och arbetsmängd. På förslag av kommissionen har talmanskonferensen beslutat rucka på riksdagens tidtabell så till vida att stora utskottets sammanträden tidigareläggs med 30 minuter, dvs. de börjar 13.30. Det betyder att

fredagsplenumen närmast är begränsade till anmälningsärenden och voteringar. I fråga om fredagssammanträdena trädde ändringen i kraft den 14 maj 2004 och i fråga om onsdagssammanträdena den 10 november 2004.

För ministerierna har EU-medlemskapet inneburit att de måste sända avsevärt mycket fler ärenden till riksdagen. Men i sina svar på kommissionens enkät framhåller ministerierna att dokumentframställningen i EU-ärenden redan är så långt rationaliserad att kontakterna med riksdagen vanligen inte betyder särskilt mycket mer arbete för dem. Undantaget är statsrådets skrivelser om U-ärenden, som anses kräva en mängd arbete för att de måste föredras i statsrådet, översättas och tryckas upp och för att datorsystemen inom statsrådet inte är kompatibla. Ministeriernas resurser faller utanför kommissionens uppdrag.

Tabell 3

EU-ärenden och regeringens propositioner enligt ministerium, 2003

	U	E; USP	EU totalt	Reg. prop.
SRK	0	28	28	1
UM			100+	15
JM	9	15	24	15
IM	1	10	11	8
FM	23	20	43	42
UvM	2	29	31	13
JSM	5	7	12	7
KM	13	6	19	18
HIM	7	9	16	7
SHM	6	10	16	36
AM	0	4	4	19
MM	10	8	18	8

Ministeriernas siffror är inte sinsemellan jämförbara. I utrikesministeriets siffror ingår också handlingar rörande ministerutfrågningar.

Information till utskotten

Rent generellt kan det sägas att informationen från statsrådet till riksdagen är tillräcklig och rättidig. Tidvis har det förekommit dröjsmål med att få lagstiftningsärenden till riksdagen. Speciellt när ett U-ärende ursprungligen har väckts som ett E-ärende förefaller tjänstemännen vid ministerierna ha glömt att ärendet har ändrat karaktär. I förekommande fall har ministerierna stått i kontakt både med fackutskotten och stora utskottet när tidtabellen i ett ärende har stramats åt.

Skrivelsernas innehåll ställer ofta till med problem. I värsta fall har riksdagen i stället för en informativ faktapromemoria fått en Coreper-anvisning som varit avsedd för internt bruk i statsrådet. Det händer också att faktapromemoriorna är för detaljerade samtidigt

som de ger mycket knappt med information om det allmänna läget beträffande ärendets behandling, inte minst när det har gått en lång tid från den föregående behandlingen. Skrivelserna och utredningarna är dessutom ofta bristfälliga på den punkten att det inte redogörs för vare sig behandlingsproceduren eller tidtabellen i EU. Den informationen vore absolut väsentlig för planering och organisering av riksdagsarbetet. Därför måste informationen i regel finnas i skrivelserna och utredningarna. Stora utskottet har upprepade gånger måst komma med en påminnelse om att promemorian inte tar upp ärendets behandling i Europaparlamentet trots att uppgiften om parlamentets ståndpunkt i ärenden som omfattas av medbeslutandeförfarandet är väsentlig för formuleringen av Finlands nationella ståndpunkt.

Grundlagsutskottet har påtalat behovet av en bedömning av de konstitutionella aspekterna i statsrådets skrivelser och utredningar i EU-frågor till riksdagen. Numera är det relativt sällan som EU-frågorna ges en konstitutionell referensram och även i bästa fall bara som en del av de allmänna motiven. Grundlagsutskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt att det vore på sin plats att se över standardrubrikerna i skrivelserna och utredningarna (GrUB 2/2001 rd, 5/II).

Det är skäl att fundera över hur faktapromemorior och andra standardiserade dokument kunde utvecklas strukturellt och innehållsligt. I praktiken har det visat sig att innehållet i en promemoria inte nödvändigtvis tjänar både utskottsmedlemmar och ministrar och tjänstemän som deltar i sammanträdena.

Utskotten anser sig få tillräckligt med information om den allmänna utvecklingen av unionspolitiken till den del den påverkar utskottens behörighet. I praktiken träffar alla utskott regelbundet ledningen för motsvarande ministerier för att behandla horisontella frågor inom ministeriernas och utskottens behörighet. Ett mera systematiskt informationsutbyte mellan utskotten skulle dock göra det lättare att fatta beslut i enskilda frågor och att införa "bästa praxis".

Gränsdragningen mellan stora utskottets och utrikesutskottets behörighet

I sitt utlåtande till kommissionen lyfter stora utskottet och utrikesutskottet fram frågan om hur regeringskonferenserna som bereder ändringar i grundfördragen ska behandlas i riksdagen.

Stora utskottet ifrågasätter den praxis enligt vilken det är utrikesutskottet och inte stora utskottet som ska lämna ett betänkande om regeringens redogörelser om regeringskonferensen. "Stora utskottet kom i höstas inför regeringskonferensen med sitt eget utlåtande om statsrådets redogörelse (SRR 2/2003 rd) om de viktigaste frågorna vid regeringskonferensen med undantag för utrikes- och säkerhetspolitiken. Härefter sammanställde utrikesutskottet utlåtandena från alla fackutskott och stora utskottet i sitt betänkande. [...] Det är mycket svårt att motivera för medborgarna för att inte tala om de sakkunniga att stora utskottet, som ju företräder plenum och har allmän kompetens i EU-frågor förbigås precis i ett av de viktigaste sakkomplexen."

Utrikesutskottet noterade följande i sitt utlåtande: "Utskottet konstaterar att den nuvarande arbetsfördelningen mellan riksdagens utskott är motiverad när det gäller ändring av grundfördragen. Unionens grundfördrag har fortsatt formen av internationella

fördrag och därför är det på sin plats att det i sista hand är utrikesutskottet svarar för riksdagens ståndpunkt till dem, precis som till andra betydande internationella fördrag. Behandlingen av dels allmänna och horisontella frågor och därmed unionens institutionella frågor, dels frågor som hänför sig till yttre förbindelser har blivit allt mera differentierad och då faller det sig naturligt att stora utskottet får en starkare roll i att formulera riksdagens ståndpunkter till unionens institutioner. (...) I behandlingen av fördragsändringar, i den mån det handlar om beredning för plenum, alltså i praktiken behandling av statsrådets redogörelser och regeringens propositioner, finns det ingen orsak att avvika från normalpraxis i riksdagen, som är att det behöriga fackutskottet bereder ärendet för behandling i plenum."

Kommissionen föreslår längre fram i betänkandets beslutsdel hur riksdagens praxis i dessa punkter kan preciseras.

Behandlingen av EU-frågor i plenum

Finlands grundlag och riksdagens arbetsordning bereder gott om möjligheter att behandla EU-frågor i plenum. Enligt grundlagens 96 och 97 § kan talmanskonferensen besluta att ta upp vilket som helst U-, E- eller USP-ärende till debatt i plenum, som dock inte fattar några beslut i saken. Utrikesutskottet eller stora utskottet är behöriga att fatta besluten. Likaså kan den förhandsinformation och den rapport som statsministern ger om Europeiska rådets möten eller en regeringskonferens ges antingen vid plenum eller i ett utskott. Dessutom kan unionsfrågor tas upp genom sådana traditionella plenarprocedurer i riksdagen som statsrådets meddelande och redogörelse, statsministerns upplysning, aktuell debatt, frågestund och interpellation.

Det har i praktiken förekommit relativt få plenardebatter om unionen. De flesta har på ett eller annat sätt haft med översyner av unionens grundfördrag att göra. Frågan om riksdagens samtycke till att Finland införde den gemensamma valutan euro behandlades genom ett redogörelseförfarande. Agendaprojekten om unionens fleråriga budgetramar togs upp till debatt i plenum med stöd av grundlagens 97 §.

Man hör ofta sägas i riksdagen att EU-frågor oftare borde behandlas i plenum. På så sätt skulle alla ledamöter på lika villkor få vara med och behandla unionsärenden. Det finns inga regler som hindrar att EU-frågor tas upp i plenum oftare. Orsaken till att debatter så sällan ordnas kan snarare sökas i riksdagens arbetsplan och informationsutbytet mellan olika organ i riksdagen. Kommissionen lägger fram en del förslag i saken längre fram i betänkandets förslagsdel.

Europaparlamentarikernas roll i riksdagen

I vårt system har landets ledamöter i Europaparlamentet ingen regelfäst formell position i riksdagen. Det finns olika sätt att ta hänsyn till dem i riksdagen. De finländska Europaparlamentarikerna har tillträde till riksdagens lokaler och de har likadan tillgång till riksdagens informationstjänster och andra stödtjänster som riksdagsledamöterna. Dessutom kan parlamentarikerna få ett arbetsrum på riksdagen. Stora utskottet informerar varje vecka landets Europaparlamentariker om de frågor som tagits upp i

utskottet. Stora utskottets och utrikesutskottets medlemmar och de finländska Europaparlamentarikerna samlas regelbundet två gånger om året för att behandla frågor av gemensamt intresse. Riksdagens specialmedarbetare arbetar i Europaparlamentets lokaler och har som en av sina huvuduppgifter att bistå parlamentarikerna i deras kontakter med riksdagen.

Vi har inget sådant system som i vissa andra medlemsstaters parlament att landets Europaparlamentariker har självklar rätt att delta (i vissa fall t.o.m. rätt att rösta) i Europautskottets sammanträden eller plenum där EU-frågor behandlas. För en sådan ordning skulle det krävas en grundlagsändring hos oss. Däremot får Europaparlamentarikerna enligt utskottens prövning delta i utskottsarbetet. Utskotten kan kalla in parlamentariker för att höras som sakkunniga eller ordna sammanträdena i form av utfrågningar eller seminarier.

Möjligheterna att knyta Europaparlamentarikerna till arbetet i riksdagen ses som positiva men otillräckliga. I Europaparlamentet finns det gott om expertis på olika områden som riksdagen borde kunna utnyttja i sitt eget arbete. Ju starkare Europaparlamentets ställning blir desto viktigare är det att Finlands riksdags synpunkter förs fram där.

De finländska Europaparlamentarikernas medverkan i riksdagsarbetet har ansetts otillräckligt, men det beror enligt kommissionens uppfattning inte på reglerna. Däremot innebär skillnaderna i riksdagens och Europaparlamentets kalendrar och informationsförmedlingen vissa utmaningar. Kommissionen lägger sina förslag till utveckling av kontakterna längre fram i betänkandet.

II. VAD KOMMER EU:S KONSTITUTIONELLA FÖRDRAG ATT PÅVERKA?

II.1 Allmänt

Utgångspunkten för beredningen av EU:s konstitutionella fördrag är förklaringen i Nicefördraget om Europeiska unionens framtid. Den gäller både frågor som förblev öppna i Nicefördraget och teman som kom fram under den framtidsdebatt som inleddes 2000. Europeiska rådet beslutade under sitt toppmöte i Laeken den 14–15 december 2001 att sammankalla ett konvent för att bereda frågor som gäller EU:s framtid. Det var i synnerhet den förestående utvidgningen av unionen som tvingade medlemsländerna att tänka ut sätt att effektivisera och förnya unionens institutionsstruktur och beslutsprocesser.

Europeiska konventet fick i uppdrag att studera de frågor som överenskommit i Niceförklaringen och lägga fram sina förslag i ett slutdokument för den regeringskonferens som skulle sammankallas 2003. Frågor som fördelningen av behörigheten mellan medlemsstaterna och unionen, förenkling av fördragen, fastställande av vilken ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna ska ha och de nationella parlamentens roll stod på konventets dagordning från början. Konventet bestod av företrädare för medlemsstaternas parlament och regeringar samt för Europaparlamentet.

Konventets ordförande överlämnade konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa till Europeiska rådet i Thessaloniki den 19–20 juni 2003. Det konstitutionella fördraget består av fyra delar och kommer att ersätta alla de nuvarande fördragen. Även om det förekom rikligt med meningsskiljaktigheter i synnerhet i de institutionella frågorna lyckades konventet fatta beslut som förenklade unionens verksamhet. Syftet med det nya fördrags- och normsystemet är att förenkla unionens beslutsprocesser och att göra EU-lagstiftningen överskådligare. Dessutom kommer unionen att tilldelas status som juridisk person och stadgan om de grundläggande rättigheterna kommer att införlivas med fördraget.

Den regeringskonferens som sammankallades att behandla konventets förslag startade i Rom den 4 oktober 2003 och avbröts när stats- och regeringscheferna inte kunde nå enighet om det nya konstitutionella fördraget för Europa i Bryssel den 12–13 december 2003. Enighet om fördragsbestämmelserna uppnåddes vid Europeiska rådets möte den 17–18 juni 2004. Fördraget undertecknades den 29 oktober 2004.

För att det konstitutionella fördraget ska kunna träda kraft krävs det att samtliga EU-medlemsstater ratificerar det i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser. Flera medlemsstater kommer att ordna folkomröstning om fördraget. I Finland torde regeringens proposition om godkännande och sättande i kraft av det

konstitutionella fördraget överlämnas till riksdagen 2005. Enligt avsikt ska fördraget träda i kraft den 1 november 2006.

En av de frågor som Europeiska rådet i Laeken bad Europeiska konventet svara på gällde "åtgärder för att öka demokratin, öppenheten och effektiviteten i Europeiska unionen genom att utveckla de nationella parlamentens bidrag till det europeiska projektets legitimitet, förenkla beslutsprocessen och se till att de europeiska institutionerna arbetar på ett öppnare och mer överskådligt sätt"⁴.

Generellt sett ökar fördraget inte Finlands riksdags behörighet att behandla ärenden som bestäms på unionsnivå. Enligt det nuvarande systemet omfattas samtliga EU-ärenden av riksdagens behörighet eller dess rätt att bli informerad. I det finländska systemet utövar riksdagen sin behörighet genom regeringen, som är ansvarig inför riksdagen.

Det konstitutionella fördragets viktigaste effekt på riksdagens verksamhet är att riksdagen i vissa ärenden nu även kan rikta sitt ställningstagande direkt till unionens institutioner och inte enbart till regeringen. Riksdagens nuvarande behörighet visavi regeringen garanterar riksdagens möjligheter att påverka EU-frågorna bättre än det konstitutionella fördraget gör. Därför kan fördragets förfaranden för de nationella parlamentens medverkan anses vara sekundära i förhållande till riksdagens nuvarande behörighet eller anses komplettera denna.

II.2 De nationella parlamentens rätt att få information och subsidiaritetsprincipen

De centrala fördragsbestämmelserna

Det konstitutionella fördraget slår fast principerna om subsidiaritet och proportionalitet som grundläggande principer för Europeiska unionens åtgärder. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, varken på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i konstitutionen.⁵

Fördraget innehåller två protokoll för genomförande av de nämnda grundläggande principerna. Protokollen kompletterar varandra och gäller de nationella parlamentens roll i EU samt tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna⁶. Enligt protokollen ska EU:s centrala institutioner till de nationella parlamenten översända de

⁴ Förordet till Europeiska konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa.

⁵ Artikel I-11.3 och I-11.4. I praktiken hålls dessa två begrepp inte alltid i sär i den politiska debatten, utan de uppfattas som komplement till varandra. En hänvisning till "subsidiaritetsprincipen" kan således avse både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

⁶ Nedan kallade "parlamentsprotokollet" och "subsidiaritetsprotokollet".

dokument som är viktiga med avseende på parlamentens behörighet. I vissa frågor har de nationella parlamenten på vissa villkor rätt att avge ett yttrande om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, men inte av proportionalitetsprincipen.

Kommissionen ska översända sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till de nationella parlamenten vid offentliggörandet. Kommissionen ska också översända det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet. Även utkast till europeiska lagstiftningsakter som tillställs Europaparlamentet och rådet ska översändas till de nationella parlamenten. Med begreppet "utkast till europeisk lagstiftningsakt" avses i detta sammanhang de förslag från kommissionen, initiativ från en grupp medlemsstater eller Europaparlamentet, framställningar från domstolen eller Europeiska investeringsbanken eller rekommendationer från Europeiska centralbanken som syftar till antagandet av en europeisk lagstiftningsakt. Kommissionen ska översända sina utkast till europeiska lagstiftningsakter direkt till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet, och Europaparlamentet ska översända sina utkast till europeiska lagstiftningsakter direkt till de nationella parlamenten. Rådet ska översända de utkast till europeiska lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater, domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken till de nationella parlamenten.⁷

De nationella parlamenten kan, i enlighet med förfarandet i subsidiaritetsprotokollet, tillställa Europaparlamentets, ministerrådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande om huruvida ett utkast till europeisk lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen. En tidsfrist på sex veckor ska iakttas mellan den dag då ett utkast till europeisk lagstiftningsakt görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då utkastet förs upp på rådets preliminära dagordning för antagande av detta eller för antagande av en ståndpunkt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. I brådskande fall kan dock undantag göras. Dagordningarna för och protokollen från rådets möten ska översändas till de nationella parlamenten.⁸

Utkasten till europeiska lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Dessa utkast bör innehålla ett formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna följts. De nationella parlamenten och kamrarna i sådana parlament får, inom sex veckor räknat från den dag då ett utkast till europeisk lagstiftningsakt översänds, tillställa Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Varje nationellt parlament eller kammare i ett nationellt parlament ska i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Europaparlamentet, rådet och kommissionen samt i förekommande fall andra organ med initiativrätt ska ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten eller från en kammare i ett sådant parlament.⁹

⁷ Artiklarna 1 och 2 i parlamentsprotokollet samt artikel 3 i subsidiaritetsprotokollet.

⁸ Artiklarna 4 och 5 i parlamentsprotokollet.

⁹ Artiklarna 4–6 i subsidiaritetsprotokollet.

Om minst en tredjedel av det totala antal röster¹⁰ som tilldelats de nationella parlamenten lämnar motiverade yttranden om att ett utkast till europeisk lagstiftningsakt inte respekterar subsidiaritetsprincipen ska utkastet omprövas. Om det gäller ett utkast till europeisk lagstiftningsakt på grundval av artikel III-264 i konstitutionen om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, ska tröskeln vara en fjärdedel. Efter omprövningen kan kommissionen eller i förekommande fall något annat organ med initiativrätt besluta att antingen stå fast vid utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Detta beslut ska vara motiverat.¹¹

Subsidiaritetsbestämmelserna ur riksdagens synvinkel

Subsidiaritetsprotokollet och parlamentsprotokollet skapar i princip två nya förfaranden: för det första måste EU-institutionerna översända sina förslag till rättsakter och annat material till de nationella parlamenten och för det andra har de nationella parlamenten rätt att lämna yttranden om dessa förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Denna rätt gäller emellertid enbart rättsaktsförslag som godkänns i lagstiftningsordning, inte t.ex. vitböcker och grönböcker och inte heller andra arbetsdokument eller rättsaktsförslag på lägre nivå. Om ett eller flera parlament eller parlamentskamrar lämnar ett yttrande ska kommissionen samt i förekommande fall något annat initiativtagande organ "ta hänsyn till" yttrandet. Om minst en tredjedel av kamrarna i de nationella parlamenten lämnar yttrande ska kommissionen eller i förekommande fall någon annan initiativtagare "ompröva" sitt utkast.

Det bör noteras att de nationella parlamenten får lämna yttrande endast om de anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Protokollet medger t.ex. inte de nationella parlamenten rätt att yttra sig om exempelvis innehållet i rättsaktsförslag eller om de anser att proportionalitetsprincipen inte följs.

Parlaments- och subsidiaritetsprotokollen har välkomnats i synnerhet av de nationella parlament som inte fått den information de önskat om EU-lagstiftningsförslagen av landets regering. Dessa parlament kommer att få en betydligt utvidgad rätt till information när det konstitutionella fördraget träder i kraft. Det finns för närvarande inga uppgifter om hur de nationella parlamenten kommer att förnya sina förfaranden när fördraget träder i kraft. Det är ändå sannolikt att möjligheten att ta del av och ta ställning till EU-lagstiftningsförslag i vissa länder leder till ny politisk aktivitet som kan komma att utsträckas utöver kontrollen av subsidiaritetsprincipen.

Enligt grundlagens 96 § ska statsrådet till riksdagen sända alla förslag till EU-rättsakter som faller inom riksdagens behörighet, och enligt 97 § har stora utskottet och utrikesutskottet i princip obegränsad rätt till information från statsrådet om ärenden som EU behandlar eller som gäller EU. Stora utskottets och utrikesutskottets utlåtanden i U-, E- och USP-ärenden utgör riktlinjer för regeringens agerande. Dessutom har fackutskotten i enlighet med 47 § 2 mom. i grundlagen obegränsad rätt till information från statsrådet om frågor som hör till deras behörighetsområde. Bestämmelserna innebär

¹⁰ I subsidiaritetsprotokollet räknas rösterna så att ett enkammarparlament har två "röster", medan var och en av de båda kamrarna i ett tvåkammarparlament har en "röst". Detta innebär att den tredjedel som krävs i en union med 25 medlemsstater är 17 "röster".

¹¹ Artikel 7 i subsidiaritetsprotokollet.

att all information inte sänds till riksdagen automatiskt, utan att information om varje enskilt ärende sänds av motiverad anledning, antingen på grundval av riksdagens behörighet, på utskottets begäran eller på grund av att regeringen anser att ärendet innefattar politiska eller principiella aspekter som riksdagen bör behandla. I det finländska systemet föreläggs riksdagen således politiskt viktiga EU-ärenden och EU-ärenden som är viktiga med avseende på riksdagens behörighet, men riksdagen behöver inte granska varje litet ärende som EU behandlar.

Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen nedtecknades i EU-rätten genom Maastrichtfördraget. Principerna har utgjort ett viktigt och permanent inslag i debatten om de nationella parlamentens roll i EU. Debatten om subsidiaritetsprincipen ska ses som ett verktyg som vissa nationella parlament ville använda för att införa ett principiellt berättigande för sin vilja att delta i beslutsfattandet om EU, som i deras hemstater anses höra till den exekutiva maktens befogenheter. Något liknande behov att motivera deltagandet i behandlingen av EU-ärenden med hänvisning till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har inte funnits i Finlands riksdag, eftersom vår riksdag hela tiden kunnat behandla EU-ärendena inom sin behörighet som helheter, av vilka frågan om rätt nivå för antagande av en rättsakt (subsidiaritetsprincipen) eller om rättsakten behövs (proportionalitetsprincipen) endast utgör en begränsad del.

Tillämpningsområdet för subsidiaritetsprincipen är snävare än vad den offentliga debatten låter anta. Enligt det konstitutionella fördraget kan de nationella parlamenten lämna yttrande om att subsidiaritetsprincipen inte följs på följande villkor: 1) den åtgärd som EU planerar omfattas inte av unionens exklusiva befogenhet och 2) målen för den planerade åtgärden kan uppnås "i tillräcklig utsträckning" på nationell, regional eller lokal nivå.¹² Subsidiaritetsprotokollets faktiska betydelse begränsas också av att EU-rättsakter eller EU-åtgärder under alla omständigheter kräver att det finns en rättslig grund för dem i fördraget och, när det gäller rättsakter, att en kvalificerad majoritet av medlemsstaternas regeringar godkänner planen.

Totalantalet förslag från EU-institutionerna och kommissionens övriga initiativ är stort. Europeiska kommissionen producerar årligen ca 1 100 dokument (ca 27 000 sidor) som enligt det konstitutionella fördragets parlaments- och subsidiaritetsprotokoll ska översändas till de nationella parlamenten. Det finns inga exakta uppgifter över hur många dokument de övriga institutionerna ska översända, men för planeringsändamål torde man kunna anta ett hundratal per år.

Översynskommissionen har utrett hur många förslagsdokument som kommer att översändas med stöd av bestämmelserna i parlaments- och subsidiaritetsprotokollen. Uppskattningen har gjorts genom tillämpning av protokollbestämmelserna på förteckningen över de dokument som Europeiska kommissionen offentliggjorde 2003 och de tre första månaderna 2004. Vidare beaktade översynskommissionen det brittiska parlamentets förteckning över inkomna EU-dokument för flera år¹³. Utredningen medger följande bedömning:

¹² Artikel I-11 i det konstitutionella fördraget.

¹³ Det brittiska parlamentet tillställs årligen ca 1 100 EU-dokument. Den franska nationalförsamlingens Europautskott har under den pågående valperioden (2002–2007) erhållit ca 2 800 EU-ärenden. I Storbritannien väljer över- och underhusets respektive EU-utskott årligen för behandling ut 20–40 ärenden som de anser särskilt viktiga. Om dessa ordnas vanligen offentliga utfrågningar och vidare tas ett omfattande betänkande

- *Kommissionen offentliggör årligen ca 1 100 dokument som enligt protokollen ska översändas till de nationella parlamenten. Sammanlagt omfattar dessa dokument ca 27 000 sidor per år.*
- *Av dessa dokument gäller ca 70 procent förslag till rättsakter. För närvarande avlåts således årligen ca 770 förslag som i princip kommer att omfattas av subsidiaritetskontrollen när fördraget träder i kraft. De övriga ca 330 dokumenten är inte dylika dokument.*
- *Antalet dokument som omfattas av subsidiaritetskontroll kan emellertid komma att bli lägre än vad som angetts, om EU börjar tillämpa den i fördraget nämnda möjligheten att delegera lagstiftningsmakt i ökad utsträckning.*
- *Av de ärenden som protokollen avser erhåller riksdagen redan i dagen läge på grundval av 96 och 97 § i grundlagen alla de ärenden som omfattas av riksdagens behörighet eller är politiskt viktiga. Antalet sådana ärenden är ca 210 per år. De övriga ca 900 ärendena gäller rättsakter som kräver en förordning eller författning på lägre nivå i Finland eller så gäller de planer på ett så pass begränsat område att de inte är av något större intresse.*

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om de nationella parlamentens rätt att få information ökar inte riksdagens möjlighet att få information. De förslag till rättsakter som omfattas av riksdagens normala behörighet och övriga, politiskt intressanta ärenden tillställs riksdagen redan på grundval av de nuvarande bestämmelserna. De ca 900 nya ärenden som sänds till riksdagen efter det att fördraget har trätt i kraft har redan nu varit tillgängliga för alla intresserade i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och på EU-institutionernas webbplatser. Riksdagens utskott kan om de så önskar med stöd av grundlagens 97 och 47 § ta upp vilken EU-fråga som helst för behandling.

De aktuella protokollens bestämmelser om dokument som ska översändas till de nationella parlamenten har synnerligen stor räckvidd, och därmed får de nationella parlamenten t.ex. ett stort antal sådana förslag för behandling som på nationell nivå skulle anses höra till de frågor som omfattas av regeringens bemyndigande att utfärda förordningar eller som ska regleras genom administrativa föreskrifter. Om riksdagen behandlar ett så pass omfattande och till stor del mindre viktigt material, är det ofrånkomligt att behandlingen blir formell samtidigt som det blir mindre tid och resurser över för behandlingen av politiskt viktiga frågor. I det nuvarande systemet behandlas material som valts ut enligt vissa överenskomna kriterier, och därmed behåller riksdagen bestämmanderätten över sin egen agenda.

Enligt parlamentsprotokollet ska EU-institutionerna till de nationella parlamenten översända alla förslag till rättsakter och alla kommissionsdokument som gäller beredning och planering av lagstiftning eller den politiska strategin. Riksdagen kommer inte att få mer information om de ärenden som den ska behandla, även om denna skyldighet fullgörs. Å andra sidan skapar parlamentsprotokollet ändå en stor ärendegrupp som riksdagen kan granska i det syfte som anges i parlaments- och subsidiaritetsprotokollet, om den så önskar. Parlamentsprotokollet inför inte några egentliga nya uppgifter för de

fram. Den franska senatens och nationalförsamlingens respektive EU-utskott gör i princip ett kort referat över varje ärende och publicerar årligen flera tiotal analytiska betänkanden om utvalda ärenden i en enskild senators eller ledamots namn.

nationella parlamenten, men det finns ett indirekt antagande att de nationella parlamenten upprättar de nödvändiga förfarandena för att parlamentsledamöterna och parlamentsorganen ska kunna utöva den behörighet som protokollet inför. Utmaningen består i att på riksdagen införa ett system som fyller parlamentsprotokollets syften, men att samtidigt se till att behandlingen av EU-ärenden i riksdagen inte stoppas upp av ett dokumentflöde till följd av en i många stycken skenbar politiskt process.

Enligt subsidiaritetsprotokollet ska de nationella parlamenten i förekommande fall samråda med lagstiftande regionala parlament i subsidiaritetsfrågor¹⁴.

Det går inte att uppskatta hur ofta riksdagen kommer att bli tvungen att ta ställning till om subsidiaritetsprincipen följs. Fackutskottens utlåtanden om U-ärenden innehåller ofta en passus om att den föreslagna EU-rättsakten innehåller onödigt detaljerade bestämmelser i frågor där nationella beslut vore mer ändamålsenliga. Riksdagen behandlar emellertid EU-ärendena som helheter och inte enbart med avseende på subsidiaritetsprincipen, och därför har det inte funnits något behov att uttryckligen hänvisa till subsidiaritetsprincipen. I sista hand kan det som avgör hur ofta de nationella parlamenten lämnar yttranden med stöd av subsidiaritetsprotokollet vara hur väl kommissionen fullgör sin uppgift enligt protokollet att även motivera sina förslag med avseende på subsidiaritetsprincipen.

I enlighet med subsidiaritetsprotokollet ska kommissionen ompröva sitt förslag om minst en tredjedel av de nationella parlamenten¹⁵ lämnar yttranden om brott mot subsidiaritetsprincipen. Det räcker således inte med att enbart ta hänsyn till yttrandena, vilket är fallet om de nationella parlament som lämnat yttrande representerar mindre än en kvalificerad minoritet av de nationella parlamenten. Ett nationellt parlament som lämnar ett yttrande har därmed ett kraftigt incitament att försöka få andra parlament att ställa sig bakom yttrandet. Ur riksdagens synvinkel leder detta till frågan om hur ett initiativ från ett annat nationellt parlament om ett yttrande avseende subsidiaritetsprincipen ska tas upp till behandling i riksdagen och hur riksdagen ska gå till väga när den söker stöd för sina egna yttranden om att principen inte respekteras.

Efterhandskontroll av subsidiaritetsprincipen

Europeiska unionens domstol är i enlighet med artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet behörig att pröva medlemsstaters talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen i EU:s lagstiftningsförfarande. Enligt den artikeln gäller detta också talan som en medlemsstat väckt på dess nationella parlaments vägnar i enlighet med sin interna rättsordning.

Avsikten med artikeln är att i det konstitutionella fördraget ge de nationella parlamenten en möjlighet att väcka talan i EU-domstolen när subsidiaritetsprincipen åsidosätts. Talan överlämnas ändå i medlemsstatens namn. Det krävs också att den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning tillåter att parlamentet beslutar att talan ska väckas.

¹⁴ Artikel 6 i subsidiaritetsprotokollet.

¹⁵ En fjärdedel i fall enligt artikel III-264 i det konstitutionella fördraget.

Denna bestämmelse om de nationella parlamentens rätt att väcka talan är främmande både för vår konstitutionsuppfattning och för vårt sätt att se på Europeiska unionen. Ur vår nationella synvinkel är landet medlem av Europeiska unionen och riksdagen vårt högsta statsorgan, medan vi i EU företräds av regeringen, som är ansvarig inför riksdagen. En rättslig tvist om beaktande av subsidiaritetsprincipen vore en behörighetstvist mellan Finland och EU, och Finlands nationella ståndpunkt fastställs i så fall i sista hand i enlighet med riksdagens inställning.

II.3 Utvärdering och kontroll som gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa

De nationella parlamenten får enligt artikel I-42.2, inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa, delta i utvärderingssystem som gäller medlemsstaternas genomförande av unionens gemensamma politik på området och tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande. De ska vara knutna till den politiska kontrollen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet. De nationella parlamenten ska i enlighet med artikel III-261 informeras om arbetet inom den ständiga kommitté som ska inrättas vid rådet för att främja det operativa samarbetet och samordningen av de åtgärder som vidtas av de nationella myndigheterna. Bestämmelser om hur de nationella parlamenten ska vara knutna till kontrollen av Eurojusts och Europols verksamhet antas genom europeiska lagar¹⁶.

Dessa fördragsbestämmelser om de nationella parlamentens medverkan i kontrollen av de rättsliga och inrikes frågorna kommer att få substans först senare när europeiska lagar har antagits. Möjliga former för de nationella parlamentens deltagande är exempelvis regelbundna rapporter till parlamenten, som sedan får yttra sig om dem, och periodvisa parlamentsmöten. Det är också möjligt att de nämnda artiklarna i det konstitutionella fördraget kommer att leda till ett förfarande där riksdagens deltagande sker exempelvis genom godkännande av ståndpunkter riktade till unionens institutioner. I så fall måste förfarandebestämmelser införas i riksdagens arbetsordning, men några närmare förslag om hur riksdagens interna procedurer bör ändras kan inte läggas fram förrän när de europeiska lagarna enligt det konstitutionella fördraget tar form.

De nationella parlamenten berörs också av att medlemsstaterna på grundval av artikel I-42.3 kommer att få initiativrätt på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. De nationella parlamentens inflytande är då direkt kopplat till hur parlamentet och regeringen ordnat ansvarsfördelningen och kontakterna.

Artikel I-42 kommer inte att ha någon nämnvärd inverkan på vår riksdags behörighet. Regeringens parlamentariska ansvar gäller redan nu även rättsliga och inrikes frågor. Den utvärdering som fördraget nämner är snävare än riksdagens nuvarande befogenheter. Därför torde vi kunna anta att riksdagen även i fortsättningen primärt kommer att påverka genom att i enlighet med grundlagen leda den nationella beredningen av EU:s lagstiftningsförslag.

¹⁶ Artiklarna III-273.1 och III-276.2 i det konstitutionella fördraget.

II.4 Fullmaktsklausuler

Enligt artikel IV-444 i fördraget får Europeiska rådet – när det i del III föreskrivs att ministerrådet ska besluta med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall – anta ett europeiskt beslut om bemyndigande för ministerrådet att besluta med kvalificerad majoritet på det området eller i det fallet. Denna punkt ska inte tillämpas på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. När det i del III föreskrivs att europeiska lagar eller ramlagar ska antas av ministerrådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, får Europeiska rådet anta ett europeiskt beslut om bemyndigande att dessa lagar eller ramlagar antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Varje sådant initiativ från Europeiska rådet ska översändas till medlemsstaternas nationella parlament. Om ett nationellt parlament motsätter sig initiativet och meddelar invändning inom sex månader från översändandet, ska det europeiska beslutet inte antas. I avsaknad av invändningar får Europeiska rådet anta beslutet. Vid antagandet av sådana europeiska beslut ska Europeiska rådet besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter.

Denna artikel ger alla nationella parlament vetorätt. Det räcker med ett nationellt parlament för att hindra övergång till beslut med kvalificerad majoritet i frågor som enligt det konstitutionella fördraget kräver enhällighet eller något annat kvalificerat beslutsförfarande.

Enligt artikeln ska rådet översända förslag om övergång till beslut med kvalificerad majoritet till de nationella parlamenten, som sedan fattar beslut om att antingen godkänna eller förkasta förslaget. Ett sådant förfarande är i viss mån främmande för vårt system enligt grundlagen. Vårt system bygger på tanken att Finland i varje fråga som behandlas i unionen har en enda ståndpunkt, som fastställs av den inför riksdagen ansvariga regeringen. Regeringen ska redan i förväg beakta riksdagens inställning, som kommer att utgöra Finlands nationella ståndpunkt. Fördraget avspeglar å sin sida tanken om att regeringen och parlamentet är åtskilda.

Om artikeln genomförs som sådan uppkommer frågan om tillämpning av riksdagens vetorätt. Frågor gällande denna fullmaktsklausul kan inte likställas med riksdagens normala deltagande i den nationella beredningen av ärenden som beslutas i EU. Det är inte fråga om sedvanligt beslutsfattande inom EU, utan om kontroll av reglerna om utnyttjande av EU:s befogenheter. Därför förefaller den naturligaste lösningen vara att beslutet om godkännande eller avvisande av övergången till beslut med kvalificerad majoritet fattas av plenum på grundval av beredning i utskott.

Enligt artikel IV-445 i fördraget får varje medlemsstats regering, Europaparlamentet eller kommissionen förelägga Europeiska rådet utkast till ändringar av samtliga eller delar av fördragsbestämmelserna i del III avdelning III om unionens inre politik och åtgärder. Europeiska rådet får anta ett europeiskt beslut om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i del III avdelning III. Europeiska rådet ska då besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen. Beslutet träder i kraft först sedan det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser, och det får inte utöka de befogenheter som unionen tilldelas i fördraget.

Artikeln innebär att europeiska beslut om ändring av EU:s inre politik kräver samma nationella godkännandeprocess som traditionella fördrag. Enligt Finlands grundlag ska ett sådant europeiskt beslut godkännas och sättas i kraft genom lag.

II.5 Mellanparlamentariskt samarbete

Enligt artikel 9 i parlamentsprotokollet ska Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet mellanparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen. Enligt artikel 10 i samma protokoll får konferensen mellan parlamentariska organ för EU-frågor (COSAC) till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som den finner lämpliga. Konferensen ska dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackutskott. Den kan också anordna mellanparlamentariska konferenser om särskilda teman, särskilt för att diskutera frågor som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Konferensens bidrag ska inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter.

Bestämmelserna i protokollet innebär ett nytt erkännande av den status som COSAC (konferensen mellan organ för EG-frågor) har i det gällande fördraget. COSAC kan alltså framföra sina synpunkter för EU:s institutioner. Synpunkterna betydelse torde ändå begränsas av att de inte är bindande för de nationella parlamenten eller kan föregripa deras ståndpunkter. I detta sammanhang bör man också beakta de begränsningar som konferensens arbetsordning¹⁷ medför: alla medlemsstater har lika stora delegationer med en gemensam röst, konferensens beslut fattas i regel enhälligt (konstruktiv röstnedläggning är möjlig) och COSAC sammanträder i allmänhet endast två gånger per år, vilket hindrar effektivt ingripande i enskilda lagstiftningsprojekt.

Parlamentsprotokollet ger COSAC i uppgift att främja samarbetet mellan de olika utrikesutskotten och andra fackutskott. Tanken bakom denna bestämmelse är att samarbetet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet ska samordnas av det permanenta sekretariat som COSAC fick 2003.

Protokollets bestämmelser om mellanparlamentariskt samarbete ändrar i sig inte nuläget i någon nämnvärd utsträckning, och de förutsätter inte heller några lagstiftningsåtgärder i Finland.

Utöver bestämmelserna om COSAC i parlamentsprotokollet bör även den arbetsmodell beaktas som EU-talmanskonferensen utvecklat på Sveriges riksdags initiativ (den s.k. Atenprocessen). Enligt den modellen ska det mellanparlamentariska samarbetet samordnas av EU-talmanskonferensen. COSAC ska visserligen kvarstå, men bara som ett arbetsorgan mellan Europaparlamentet. Även om flera talmän för de nationella parlamenten i olika uttalanden förbundet sig vid Atenprocessen, har frågan inte förts fram under beredningen av det konstitutionella fördraget. Om fördraget träder i

¹⁷ <http://www.cosac.org/en/documents/basic/procedures/swedish/>.

kraft kommer fördragsbestämmelserna att utgöra referensramen för det mellanparlamentariska samarbetet. Atenprocessen bör således antagligen ses som en debatt om parlamentens informella kontakter, vilken inte behöver beaktas på författningsnivå.

II.6 Beredning av fördragsändringar och konventsförfarande

Bestämmelser om ändring av det konstitutionella fördraget finns i artikel IV-443 i fördraget. Om Europeiska rådet beslutar att granska förslag om ändring av fördraget ska Europeiska rådets ordförande sammankalla ett konvent som är sammansatt av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Även Europeiska centralbanken ska höras när det är fråga om institutionella ändringar på det monetära området. Konventet ska behandla utkastet till ändringar och med konsensus anta en rekommendation till en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar enligt artikel IV-443.3.

I praktiken innebär den föreslagna artikeln att konventet blir ett permanent beredningsorgan. Vidare kommer processen för beredning av fördrag att i någon mån bli ett förfarande som sker inom EU-institutionerna, i stället för de nuvarande förhandlingarna mellan regeringar. Denna ändring kommer också att påverkar den ovan behandlade frågan om avgränsning av stora utskottets och utrikesutskottets behörighet.

Hittills har företrädare för riksdagen deltagit i arbetet i två konvent. Det första konventet utarbetade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och det andra utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa. Riksdagens företrädare utsågs av talmanskonferensen i enlighet med 6 § 1 mom. 11 punkten i riksdagens arbetsordning. Om den föreslagna artikeln träder i kraft kommer rätten att utse företrädare i enlighet med 10 § 2 mom. i arbetsordningen att överföras på riksdagens plenum.

Under de två tidigare konventens arbete rapporterade och överlade riksdagens företrädare regelbundet med stora utskottet, utrikesutskottet och grundlagsutskottet. Sett i efterskott informerades riksdagens behöriga organ berömvärt om konventsarbetet. Riksdagsorganens ståndpunkter införlivades i konventsprocessen på ett fullt tillfredsställande sätt.

Om konventet blir ett stående inslag i EU:s beslutsprocess bör man se över den formella ställning som de av riksdagen utsedda konventsföreträdarna har. I synnerhet under arbetet i konventet för det konstitutionella fördraget var det uppenbart att konventet utvecklats från ett reflexionsforum med självständiga experter till en faktisk mellanstatlig förhandlingsprocess. Detta ledde inte till några problem mellan riksdagen och dess företrädare. Det är ändå otillfredsställande att frågorna om konventsföreträdarnas rapporteringsskyldighet och deras förhållande till riksdagens organ inte är reglerade. Reglering behövs desto mer som principen om riksdagsledamöternas oberoende enligt grundlagens 29 § kan anses vara oförenlig med den ställning som en riksdagsföreträdare har i egenskap av förhandlare.

Grundlagens 29 § gäller det s.k. förbudet mot imperativt mandat, liksom även 11 § i 1928 års riksdagsordning och 9 § i 1906 års lantdagsordning gjorde. En riksdagsledamot är inte bunden av order från dem som valt honom eller henne i de ärenden som beslutas i riksdagen¹⁸.

Grundlagens 29 § innebär inte att riksdagens inte skulle kunna ge en av sina ledamöter i uppdrag att företräda riksdagen i förhandlingar inom ramen för riksdagens förhandlingsmandat och under ledning av de behöriga riksdagsorganen. Det är fråga om ett frivilligt förtroendeuppdrag som ledamoten kan avsäga sig eller befrias från. Eftersom det är omöjligt att förutse alla kommande situationer är det mest funktionellt att besluta om företrädarnas rapporteringsskyldighet och deras övriga kontakter med riksdagens organ särskilt vid varje utnämning. Det som kunde tillämpas i detta fall är allmänna anvisningar godkända av talmanskonferensen.

II.7 Samråd med Ålands lagting

Enligt artikel 6 i det konstitutionella fördragets subsidiaritetsprotokoll ska de nationella parlamenten i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Denna bestämmelse måste ses i ljuset av debatten inom Europeiska konventet. Flera konventsfolk föreslog att även regionala parlament skulle få rätt att lämna yttranden om att förslag till rättsakter inte stämmer överens med subsidiaritetsprincipen. Konventet enades emellertid om att föreslå att medlemstaterna internt får bestämma om samråd och medverkan när det gäller lagstiftande regionala parlament. Skillnaderna mellan de olika språkversionerna i fråga om begreppet "samråd"¹⁹ torde visa att protokollet inte föregriper hur omfattande och förpliktande samrådet ska vara.

Enligt parlamentsprotokollet och subsidiaritetsprotokollet är det endast riksdagen som har rätt att lämna yttranden om brott mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ska samråda med Ålands lagting i subsidiaritetsfrågor. Lagtinget har således ingen självständig rätt att yttra sig i förhållande till EU:s institutioner.

Enligt självstyrelselagen för Åland har landskapet egen (oberoende av rikets myndigheter) lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet på flera områden. Genom EU-medlemskapet frånträdde sig både riket och landskapet en del av sin behörighet till EU. På motsvarande sätt måste EU:s direktiv i allmänhet sättas i kraft separat på Åland och i riket i övrigt. I förhållande till rikets myndigheter och i övrigt representeras landskapet utåt av landskapsregeringen. Landskapsregeringen ska åtnjuta lagtingets förtroende. Lagstiftningsbehörigheten i landskapet utövas av lagtinget.

Enligt 59 a § i självstyrelselagen har landskapsregeringen rätt att delta i beredningen vid statsrådet av Finlands ställningstaganden till beslut som fattas inom Europeiska unionen, om beslutanderätten annars enligt den lagen skulle höra till landskapets behörighet eller om saken på något annat sätt kan ha särskild betydelse för landskapet. För den händelse

¹⁸ Jfr Hakkila: Suomen tasavallan perustuslait; 11 § i riksdagsordningen.

¹⁹ Exempelvis "järjestää kuuleminen" på finska, "samråda" på svenska och "consulter" på franska.

landskapets och rikets ståndpunkter i frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet inte kan samordnas, ska landskapets ståndpunkt på begäran av landskapsregeringen delges när Finlands ställningstaganden presenteras i EU:s institutioner. Om det beslut som ska fattas inom EU helt eller delvis gäller tillämpning av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland, formulerar landskapsregeringen innehållet i Finlands ställningstagande till den del saken enligt självstyrelselagen annars skulle höra till landskapets behörighet. Landskapsregeringen ska underrättas om beredningen inom EU av de ärenden som avses i 59 a § 1 mom. Landskapsregeringen ska också på begäran ges tillfälle att delta i Finlands delegations arbete när frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet bereds inom EU.

Bestämmelser om lagtingets deltagande i beredningen av Ålands EU-ställningstaganden finns i 5a kap.²⁰ i lagtingsordningen. Enligt den ska landskapsregeringen informera lagtinget om sin syn på ärenden som bereds inom Europeiska unionens institutioner och som landskapsregeringen underrättas om enligt bestämmelserna i 9a kap. i självstyrelselagen. I detta avseende sänder landskapsregeringen utan dröjsmål en skrivelse med förslaget till lagtingets talman, som vidarebefordrar ärendet till ett utskott eller till självstyrelsepolitiska nämnden för samråd med landskapsregeringen. Dessutom kan utskottet eller nämnden på eget initiativ begära samråd med landskapsregeringen.

Det är med tanke på bedömningen av vilken inverkan subsidiaritetsprotokollets bestämmelse om regionala parlament kommer att få viktigt att notera att landskapet Åland redan i dagens läge deltar i den nationella beredningen av EU-ärenden. Lagtinget medverkar i beredningen av landskapets ställningstagande i huvuddrag på samma sätt som riksdagen i den nationella beredningen. Protokollets inverkan på lagtingets åtgärder begränsas till att lagtinget utöver de nuvarande medlen för påverkan kan lämna yttranden om iakttagande av subsidiaritetsprincipen till Finlands riksdag.

Den ordning som subsidiaritetsprotokollet inför är svårförenlig med ordningen enligt självstyrelselagen. Enligt den har landskapet en enda ståndpunkt, som i sista hand fastställs av lagtinget och som företräds av landskapsregeringen.

Den ordning som protokollet innebär ger lagtinget i viss mån mer begränsade befogenheter när det gäller EU-lagstiftningen än landskapet Åland har enligt vår nationella rätt. Självstyrelselagen ålägger nämligen regeringen att på begäran av landskapsregeringen för EU:s institutioner framföra även sådana ställningstaganden som regeringen inte anser sig kunna omfatta. Enligt subsidiaritetsprotokollet behöver de nationella parlamenten endast samråda med de regionala parlamenten.

²⁰ ÅfS 7/2000.

III. ÖVERSYNSKOMMISSIONENS FÖRSLAG

III.1 Systemet för behandling av EU-ärenden i korthet

Riksdagen deltar med stöd av grundlagens 93 § 2 mom. i den nationella process omfattande viljeytringar och beslut som anknyter till beslutsprocessen i Europeiska unionens institutioner.²¹ Grundlagens 96 § innebär att regeringen måste se till att riksdagen kan påverka beredningen av alla de beslut i Europeiska unionen som i substanshänseende skulle höra till riksdagens behörighet om Finland stod utanför unionen. Enligt 97 § i grundlagen har riksdagens stora utskott och utrikesutskott obegränsad rätt att få information om beredningen av olika frågor i Europeiska unionen och att yttra sig om dem. På samma sätt har statsrådet rätt att hänskjuta de EU-frågor som det anser behöver behandlas i riksdagen till riksdagens utskott för behandling.

Det grundlagsfästa kravet på riksdagens medverkan i den nationella beredningen av EU-frågor kan anses lyckat. Tack vare detta system företräder Finlands representanter i EU:s institutioner alltid en även parlamentariskt godkänd nationell ståndpunkt. Systemet borgar för en nationell åsiktsformulering och för ett parlamentariskt ansvar och en parlamentarisk förankring när det gäller de finländska representanternas agerande. Det har visat sig att den nationella åsiktsformuleringen är tillräckligt snabb och säker.

Systemet kan gott och väl sägas vara tillfredsställande med avseende på riksdagens behörighet. Riksdagen har de facto makten att bestämma om Finlands policy i de EU-frågor som i ett finländskt konstitutionsperspektiv ska behandlas av riksdagen. Riksdagen gör själv tolkningen av var gränserna för dess behörighet enligt grundlagen går. Förslagen nedan till hur riksdagens medverkan kunde utvecklas har att göra med hur systemet fungerar tekniskt och kan genomföras inom ramen för det nuvarande systemet.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa innehåller inte sådana element som skulle ge anledning att se över det grundlagsfästa systemet. Fördraget påverkar inte förhållandet mellan riksdag och statsråd. Fördragsbestämmelserna om de nationella parlamentens nya befogenheter kan anses vara sekundära och kompletterande i förhållande till vårt nuvarande nationella system.

Kommissionen menar att systemet för nationell beredning av EU-frågor på grundval av grundlagens 93, 96 och 97 § kommer att fungera även när det konstitutionella fördraget har trätt i kraft.

²¹ GrUU 20/1996 rd.

III.2 Konsekvenserna av en slopad pelarindelning

Gränsdragningen mellan stora utskottets och utrikesutskottets behörighet i EU-frågor bygger på 96 § 2 mom. i grundlagen. Stora utskottet har getts en allmän befogenhet att på riksdagens vägnar behandla frågor som EU beslutar om och som annars (om EU inte fanns) skulle höra till riksdagen. Utrikesutskottets befogenhet att behandla förslag rörande utrikes- och säkerhetspolitik har formulerats som ett undantag från stora utskottets generella kompetens. Enligt förarbetena till grundlagen²² avser paragrafformuleringen EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Gränsen mellan utskottens behörighet är i paragrafen kopplad till pelarindelningen i Maastrichtfördraget. Såsom ett förslag gällande utrikes- och säkerhetspolitik betraktas m.a.o. ett förslag som EU fattar beslut om i enlighet med avdelning V i EU-fördraget.

Enligt denna gränsdragning tudelas unionens yttre åtgärder i det system som Finland riksdag tillämpar för behandling av EU-frågor. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken) hör till utrikesutskottets exklusiva behörighet. I övrigt faller den externa behörigheten (den gemensamma handelspolitiken, samarbetet med tredjeländer inbegripet biståndspolitik och humanitära insatser) inom stora utskottets ansvarsområde medan utrikesutskottet normalt är det utskott som lämnar utlåtande. När såväl unionens som medlemsstaternas befogenheter utövas i en yttre politikfråga, är utrikesutskottet primärt behörig i fråga om den nationella komponenten medan stora utskottet är primärt behörig visavi gemenskapskomponenten och utrikesutskottet det utskott som lämnar utlåtande.

I frågor som gäller EU:s yttre åtgärder agerar stora utskottet och utrikesutskottet i mångt och mycket parallellt och kompletterande varandra. I samband med behandlingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som hör till utrikesutskottets exklusiva kompetens, riktas fokus givetvis på handelspolitik, biståndspolitik och humanitära insatser på grund av deras utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse. När stora utskottet behandlar den gemensamma handelspolitiken, biståndspolitik och humanitära insatser läggs i analogi härmed tyngden på de rättsakter och budgetbeslut med vilka unionens externa politik genomförs.

Det konstitutionella fördraget innebär att pelarindelningen enligt Maastrichtfördraget försvinner. Eftersom gränsen mellan utrikesutskottets och stora utskottets kompetens dragits på grundval av pelarindelningen, inställer sig frågan hur 96 § i grundlagen ska tolkas när pelarsystemet försvinner.

Trots slopat pelarsystem kvarstår den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som ett eget begrepp i fördraget och som ett eget kapitel under avdelningen "Unionens yttre åtgärder". Men unionens yttre åtgärder bildar ett klart avgränsat komplex där den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utgör ett av elementen. Till grund för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ligger, som för alla andra politikområden, de strategiska mål Europeiska rådet angett för unionens yttre åtgärder. Ansvar för unionens yttre åtgärder ligger på rådet för yttre förbindelser. Av det konstitutionella fördraget framgår att utrikes- och säkerhetspolitiska beslut i regel antas som ett

²² RP 1/1998 s. 154/I.

uropeiskt beslut, medan besluten om andra yttre åtgärder också kan antas i form av en europeisk lag eller europeisk ramlag.

Kommissionen konstaterar att pelarindelningen slopas i och med det nya konstitutionella fördraget, men att unionens beslutsfattande i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken inte ändras i den grad att tolkningen av 96 § i grundlagen nödvändigtvis påverkas. Den i grundlagens 96 § avsedda utrikes- och säkerhetspolitik som hör till utrikesutskottets ansvarsområde förblir i princip en klart avgränsad helhet som styrs av särskilda befogenhets- och beslutsregler i det konstitutionella fördraget.

III.3 Uppgiftsfördelningen mellan utskotten i fördragsöversyner

När EU-fördrag ses över har stora utskottet och utrikesutskottet en lång rad befogenheter i behandlingen. Beredningen av regeringens propositioner om att godkänna och sätta i kraft fördrag nationellt sker i riksdagen i (fack)utskott. EU-fördragen hör onekligen till de utrikespolitiskt viktiga fördrag som ska behandlas i utrikesutskottet²³.

Det finns inga kompletta bestämmelser om utskottens befogenheter när det gäller beredningen av fördragsändringar. Den redogörelse statsrådet lämnar före varje regeringskonferens ska beredas i utskott²⁴. I regel deltar såväl stora utskottet som utrikesutskottet i behandlingen av redogörelsen av substansskäl. Talmanskonferensens allmänna anvisningar om fackutskottens huvudsakliga uppgifter innehåller emellertid ingen entydig bestämmelse om vilket utskott som ska skriva betänkandet. Talmanskonferensen kan föreslå att redogörelsen remitteras till stora utskottet eller utrikesutskottet men lika väl till något annat utskott.

Hittills har det alltid varit utrikesutskottet som lämnat betänkande om statsrådets redogörelser om ändring av fördragen. I teorin har riksdagen och utskottet de bästa chanserna att påverka i redogörelseskedet, och om ansvaret för att lämna betänkande överflyttas från utrikesutskottet till stora utskottet kan det betraktas som ett ingrepp i utrikesutskottets behörighet visavi internationella fördrag av hög dignitet. För stora utskottets del skulle dessutom frågan inställa sig om det faller sig naturligt att utskottet i likhet med fackutskotten behandlar andra riksdagsärenden än sådana som EU-institutionerna beslutar om. Stora utskottet har till dags dato två gånger lämnat betänkande i en EU-fråga; i båda fallen gällde det övergången till den tredje fasen av den ekonomiska och monetära unionen.

När man bedömer i vilken utsträckning betänkandena om redogörelserna om regeringskonferenserna styr de finländska förhandlarnas agerande, bör man minnas att redogörelserna speglar statsrådets preliminära syn på den förestående regeringskonferensens agenda. I praktiken har ståndpunkterna i redogörelsebetänkandet

²³ Talmanskonferensens allmänna anvisningar om fackutskottens huvudsakliga uppgifter 25.2.2000.

²⁴ Förutsatt att riksdagen beslutar övergå till dagordningen utan att remittera ärendet till utskott; riksdagens arbetsordning 23 §.

behövt ses över redan så snart den första förhandlingsrundan är avklarad under regeringskonferensen.

När fördragsförhandlingar pågår är det framför allt grundlagens 97 § 1 och 2 mom. som garanterar riksdagens medverkan. Statsministern informerar riksdagen om fördragsförhandlingarna både på förhand och i efterhand, antingen i plenum eller i ett utskott. Utrikesutskottets rätt till information bygger på första meningen i 1 mom.; i fördragsförhandlingar rör det sig om rikets förhållande till främmande makt. Förhandlingarna om EU:s grundfördrag förs mellan medlemsstaterna vid en särskild konferens formellt utanför EU:s institutionella struktur. Stora utskottets rätt till information grundar sig på momentets andra mening, då "beredningen av andra ärenden i Europeiska unionen" enligt vedertagen praxis ansetts innefatta inte bara frågor som behandlas i EU:s institutioner utan också andra kontakter mellan medlemsstaterna i unionsärenden. Då konventet blir en del av fördragsberedningen, får stora utskottet sin behörighet direkt från grundlagens lydelse. Å andra sidan kommer det konstitutionella fördraget fortfarande att vara ett mellanstatligt fördrag.

En praktisk detalj värd att nämna är att regeringskonferensens eller konventets framsteg och agendor varit ett återkommande inslag på de olika ministerrådens dagordningar. Därmed har såväl utrikesutskottet som stora utskottet blivit involverat i förarbetena till fördragsöversynen.

Betänkanden om EU-redogörelser är rätt sällsynta. Det stora politiska intresset för dem beror på att de är den första och mest heltäckande normerande manifestationen av de finländska förhandlingsmålen. De är också i regel de enda förhandlingsinstruktionerna som ges genom ett beslut av riksdagen i plenum. I fråga om sakinnehållet har ett behörigt utskott som inte lämnar betänkande i praktiken getts i uppdrag att avge ett utlåtande. Det föreligger därför ingen risk för att en åsikt eller mening förblir utsagd.

Av det ovan sagda följer att det inte finns någon anledning att ta överdrivet allvarligt på valet av utskott som ska komma med betänkande, utan frågan kan betraktas från ett lämplighetsperspektiv. Det vore alltför schablonmässigt att behandla alla ändringar i fördragen som frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. I och med Finlands numera etablerade EU-medlemskap är den interna förvaltningen av EU inte längre utrikespolitik. Enligt det konstitutionella fördraget kommer regeringskonferenserna i framtiden att föregås av ett konvent och det arbete det utför kan betraktas som institutionsintern verksamhet. Det är helt omöjligt att på förhand bedöma innehållet i de framtida ändringarna av det konstitutionella fördraget, tyngdpunkten kan ligga lika väl på inre politikområden som på unionens yttre åtgärder. Den ändamålsenligaste lösningen är att betänkandet skrivs av det utskott som huvudinnehållet i den aktuella fördragsändringen främst hör till. En eventuell överlappning i behandlingen torde inte kunna uteslutas, men det finns inte heller någon anledning att blåsa upp nackdelarna med en sådan.

Kommissionen anser att de gällande bestämmelserna och anvisningarna om utskottens befogenheter inte behöver ändras när det gäller behandlingen av ändringar i EU-fördrag. Betänkandet om en regeringsproposition avseende ändring av ett fördrag upprättas av utrikesutskottet, som normalt får ett utlåtande från stora utskottet och från de fackutskott vars ansvarsområde ändringen gäller.

Beslutet om vilket utskott som ska lämna betänkande om en statsrådsredogörelse angående förarbetena inför en regeringskonferens vars agenda upptar en fördragsändring fattas av riksdagen i plenum på förslag från talmanskonferensen. Samtidigt bestämmer riksdagen vilka utskott som ska lämna utlåtande. Talmanskonferensens förslag bör ta fasta på redogörelsens centrala innehåll.

Stora utskottets och utrikesutskottets rätt att medverka i formuleringen av Finlands ståndpunkt under en regeringskonferens bygger direkt på 97 § i grundlagen.

III.4 Tidsåtgång och procedurer i utskotten

Som ovan konstaterats lider de flesta utskotten av tidsbrist, inte bara då det gäller EU-frågor utan överlag. Det är inte möjligt att märkbart underlätta situationen genom att rucka på sammanträdestiderna utöver den redan genomförda omorganiseringen. Däremot går det att låta utskottet i större utsträckning själva få bestämma hur ingående behandlingen ska vara och därmed rationalisera tidsanvändningen.

Enligt 96 och 97 § i grundlagen kan stora utskottet och utrikesutskottet ge ett yttrande dels om förslaget till en EU-rättsakt, dels om en EU-relaterad utredning från statsrådet. Uttrycket "vid behov" i 96 § indikerar att utskotten har fria händer på denna punkt. Praxis i stora utskottet har varit att utskottet lämnar ett utlåtande eller yttrande bara om sådant som utskottet aktivt vill påverka, exempelvis när utskottet har synpunkter på statsrådets hållning. I annat fall så att säga ger utskottet statsrådets ståndpunkt sitt tysta samtycke.

När fackutskotten får i grundlagens 97 § avsedda E-ärenden från stora utskottet, ges de i allmänhet fria händer att bestämma om de vill lämna utlåtande eller inte. Stora utskottet förväntar sig att fackutskotten ger frågorna den uppmärksamhet de behöver. I princip medger 30 § i riksdagens arbetsordning att riksdagens talman ger fackutskotten samma prövningsrätt i U-ärenden enligt grundlagens 96 § som i fråga om E-ärenden. För detta talar bl.a. att fackutskotten då kunde ge avkall på en fullskalig behandling av marginella U-ärenden.

Besluten i stora utskottet fattas i regel utifrån beredningen i fackutskott. Det innebär att om ett fackutskott väljer att inte behandla en fråga eller låter bli att lämna utlåtande godkänner riksdagen ståndpunkten i statsrådets skrivelse. Därför är det ytterst viktigt att fackutskotten fattar sitt beslut att låta bli att behandla ett ärende eller lämna yttrande om det efter moget övervägande. Fackutskotten har i riksdagens arbetsordning getts en långtgående autonomi när det gäller arbetsuppläggningsen. Fackutskotten får själva bestämma vilka ärenden de tar till behandling och när. En adekvat behandling av EU-ärendena kräver att det i anvisningarna om fackutskottens uppgifter anges en miniminivå för behandlingen och att ett fackutskott med hänvisning till den kan besluta att avbryta behandlingen av ett ärende. Dessutom måste det finnas anvisningar om hur dessa beslut protokollförs och om hur stora utskottet ska underrättas.

När såväl arbetsbördan som tidsbristen är stor i fackutskotten är det av största vikt att utskottsarbetet är effektivt och att betänkandena och utlåtandena är korta som 42 § i riksdagens arbetsordning förutsätter. I EU-frågor är det i allmänhet bara utskottets materiella ståndpunkt i utlåtandeklämnen som med säkerhet når fram till de finländska förhandlarna. Fackutskotten har därför ingen anledning att komma med vidlyftiga motiveringar, om syftet inte är att fästa mottagarens, dvs. stora utskottets, uppmärksamhet på någon viktig sak. En del fackutskott har de facto gått in för att leverera korta ställningstaganden i form av protokollsutdrag i stället för utlåtanden.

Riksdagens behörighet kräver att utskotten har en så gedigen helhetsbild av EU-politiken som möjligt inom sitt ansvarsområde. Förslagen till EU-lagstiftning är ofta kopplade till ett mer övergripande horisontellt mål som binder upp innehållet i enskilda rättsakter. Att enbart syssla med U-ärenden vore för utskotten en reaktiv verksamhet som försvagar deras reella möjligheter att påverka. Det gäller för alla utskott att se till att de regelbundet får rapporter om den allmänna utvecklingen inom sitt eget ansvarsområde. Som exempel på "bästa praxis" kan nämnas den veckoutfrågning jord- och skogsbruksutskottet ordnar med jord- och skogsbruksministern samt kommunikationsutskottets ministerutfrågningar före ministerrådets sammanträden.

Kommissionen föreslår att talmannen i normala fall överlåter på fackutskotten att avgöra om ett egentligt utlåtande lämnas eller inte, när denne sänder i grundlagens 96 § avsedda U-ärenden till dem. Prövningsrätten kan t.ex. uttryckas genom formuleringen "till x-utskottet, som i förekommande fall ska lämna utlåtande till stora utskottet". Om särskilda skäl talar för det kan talmannen i enlighet med rådande praxis kräva att utlåtande lämnas. Stora utskottet kan enligt 38 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning begära utlåtande om ett U-ärende av ett fackutskott.

För att U- och E-ärendena ska bli behandlade i den utsträckning som behövs föreslår kommissionen att de allmänna anvisningarna för fackutskotten (valiokuntaopas) kompletteras med minimikrav för behandlingen. Huvudregeln lyder att fackutskotten ska höra åtminstone en representant för det föredragande ministeriet om vilken tyngd och vilka konsekvenser ärendet i statsrådets skrivelse eller utredning har. I undantagsfall kan expertutfrågningen ersättas med att utskottsrådet ger en sammanfattning av ärendet. I det fall att ett fackutskott bestämmer att det inte behövs något utlåtande ska stora utskottet informeras om detta. Av meddelandet ska framgå vem fackutskottet hört som sakkunnig/-a.

Kommissionen föreslår att fackutskottet och utskottsråden påminns om kravet i arbetsordningens 42 § på kortfattade utlåtanden. För att uppmuntra skribenterna att uttrycka sig kortare föreslår kommissionen att utlåtandemallarna kompletteras med mallar enligt "det korta formuläret".

Kommissionen pekar på följande arbetssätt i vissa fackutskott, som i tillämpliga delar kan rekommenderas mer allmänt:

- *Jord- och skogsbruksutskottet hör varje vecka representanter för jord- och skogsbruksministeriet för få en helhetsbild av EU:s verksamhet och planer inom utskottets ansvarsområde.*

- *Kommunikationsutskottet hör i allmänhet representanter för kommunikationsministeriet i samband med ministerrådsmöten som behandlar frågor inom utskottets ansvarsområde för att vid behov kunna se över sin ståndpunkt innan stora utskottet sammanträder.*
- *Finansutskottet, förvaltningsutskottet och jord- och skogsbruksutskottet försöker i syfte att undvika dubbelarbete samordna sitt arbete när de behandlar regeringens skrivelser och utredningar om EU:s budgetplan för 2007–2013.*

III.5 Behandlingen av EU-ärenden i plenum

Under rubriken Lägesbeskrivning konstateras det att riksdagen rätt sällan debatterar EU-ärenden i plenum trots att de är viktiga. Det påpekas också att riksdagens arbetsordning tillåter att unionsärenden tas upp i plenum i en lång rad olika sammanhang.

Nuläget är utan tvekan otillfredsställande. Om gemenskapslagstiftningen och EU-projekten utgör mer än hälften av alla de ärenden riksdagen behandlar, förväntar man sig att detta också ska synas i plenararbetet. I de flesta fall är rättsakterna och projekten så snäva att de inte är särdeles intressanta att ta upp i plenum. Men stora utskottet och utrikesutskottet behandlar trots allt varje år vissa ärenden som väcker principiella frågor eller har samband med frågeställningar av betydelse för vårt eget land. Som exempel kan nämnas förslag till biotekniska och gentekniska rättsakter, förhandlingar inom världshandelsorganisationen WTO eller låt oss säga frågan om de stora medlemsstaterna ska tvingas leva upp till åtagandena i stabilitetspakten. Plenum vore också en naturlig arena för debatt om sådana för Finlands intresse centrala projekt som genomförandet av Lissabonstrategin för bättre konkurrenskraft.

Plenarprocedurerna har setts över under de senaste åren bl.a. i syfte att göra debatterna i plenum mer levande genom fokusering på aktuella teman. Men eftersom plenarschemat läggs fast på rätt lång sikt går det sällan att peta in en "extra" debatt förrän efter tre veckor. Riksdagen måste ha bättre framförhållning när det gäller att i plenum snabbt ta upp EU-frågor av allmänt intresse.

Kommissionen anser att riksdagens arbetsordning innehåller alla de procedurer som behövs för att riksdagen i plenum ska kunna ta upp frågor som behandlas inom EU:

- Statsrådet kan avge redogörelser också i frågor som gäller EU. Ett sådant förfarande leder till ett uttalande från riksdagen, som slår fast dess innehåll på grundval av vad som föreslås i det berörda utskottsbetänkandet. Förfarandet har tillämpats bl.a. i samband med förberedelserna inför regeringskonferenser som behandlat EU-fördrag och i samband med beslutet om Finlands deltagande i den tredje etappen av Ekonomiska och monetära unionen.
- I stället för en redogörelse kan statsrådet också avge ett meddelande, utifrån vilket riksdagen fattar beslut om vilket förtroende regeringens åtnjuter.

- Statsministern eller den minister som statsministern utsett kan avge en upplysning från statsministern i ett aktuellt ärende. Förfarandet har tillämpats t.ex. när Europeiska rådet tagit upp en särskilt viktig fråga för beslut, om det inte varit motiverat att behandla frågan t.ex. i samband med en redogörelse.
- En riksdagsledamot kan förelägga talmanskonferensen initiativ till en debatt i plenum om en aktuell fråga. Även detta förfarande lämpar sig för behandling av en aktuell EU-fråga.
- U- och E-ärenden som behandlas i stora utskottet och utrikesutskottet kan enligt grundlagen tas upp för debatt i plenum, men då fattar riksdagen inget beslut i ärendet.
- EU-frågor kan också tas upp under den muntliga frågestunden samt genom interpellationer och skriftliga spörsmål.

Kommissionen påpekar att också om det behövs fler EU-relaterade debatter i plenum är det motiverat att ta upp en fråga bara om temat är genuint aktuellt och intressant. Detta har varit en av orsakerna till att man hittills låtit bli att ta upp de flesta av Europeiska rådets möten och exempelvis kommissionens lagstiftningsprogram till debatt i plenum. I och med det konstitutionella fördraget kommer dock lagstiftningsprogrammets betydelse att öka.

Med anledning av det ovan sagda lönar det sig att förhålla sig kritisk bl.a. till den i konventet framförda idén om simultana parlamentsdebatter i samtliga medlemsstater. Tanken är god om den leder till genuin debatt, men en skendebatt kan få unionens acceptabilitet bland medborgarna att minska på det allvarligaste.

Talmanskonferensen är av central betydelse när det gäller att utveckla behandlingen av EU-relaterade frågor i plenum. I riksdagsarbetet utgår behandlingen av beslutsärenden på beredning i utskott. Dessa frågor tas upp i andra delar av detta betänkande. Det är viktigt att även andra EU-ärenden än beslutsärenden debatteras i plenum i den omfattning som krävs.

Kommissionen föreslår fler debatter i plenum om EU:s verksamhet och Finlands Europapolitik. I syfte att uppnå detta föreslår kommissionen följande:

- *Att det varje gång Europeiska rådet sammanträder övervägs om dagordningen för det mötet ger anledning till en aktuell debatt.*
- *Att det ordnas en debatt i plenum enligt 97 § i grundlagen om Europeiska kommissionens årliga lagstiftningsprogram, EU:s fleråriga finansieringsram och andra förslag som styr unionens verksamhet*
- *Att talmanskonferensen tillmötesgår utrikesutskottets och stora utskottets önskemål om att en EU-fråga som tagits upp i utskottet hänskjuts till plenum för debatt med kort varsel.*
- *Att talmanskonferensen överväger att utveckla den muntliga frågestunden exempelvis så att det ordnas särskilda EU-*

frågestunder eller att en del av frågestunden ibland avsätts för detta ändamål.

III.6 Utfrågning i riksdagen av ledamöter i Europaparlamentet

Som tidigare konstaterats deltar ledamöterna av Europaparlamentet inte i riksdagsbehandlingen av EU-ärenden i önskad utsträckning. Reglerna för riksdagsarbetet ger inte Europaparlamentarikerna någon formell status i riksdagen. Det krävs förmodligen en ändring av vår konstitution för att ändra deras status i formellt hänseende, som att ge dem permanent närvarorätt i utskotten vid behandlingen av EU-ärenden. Men det behövs inte, för kontakterna mellan riksdagen och Europaparlamentarikerna kan upprätthållas med stöd av gällande bestämmelser.

Kommissionen rekommenderar att det utöver mötena mellan stora utskottet och de finländska Europaparlamentarikerna även ordnas gemensamma möten mellan fackutskotten och de finländska ledamöterna i motsvarande Europaparlamentsutskott för att behandla frågor inom utskottens behörighetsområde. Om utskotten anser det befogat kan även respektive ministerier och andra expertorgan höras under mötena.

Riksdagens EU-sekretariat för bok över de föredragningsuppdrag finländska Europaparlamentariker har fått. Kommissionen rekommenderar att fackutskotten tar för vana att vid behov också höra föredragande från Europaparlamentet när de behandlar de viktigaste U- eller E-ärendena. Utfrågningarna behöver givetvis inte begränsas till finländska Europaparlamentariker.

III.7 Förbättringar i fråga om EU-dokumentet

Syftet med grundlagens 96 och 97 § är att garantera riksdagen möjligheter att delta i den nationella process för viljeyttringar och beslut som anknyter till beslutsprocessen i EU:s institutioner. Enligt grundlagen har statsrådet oinskränkt skyldighet att lämna riksdagen all den information som riksdagen behöver för att utöva sin behörighet. Riksdagen kan bäst påverka ny EU-lagstiftning i initialfasen, dvs. när utskotten i detalj går igenom förslagen till rättsakter. Ministerutfrågningen före ministerrådsmötena erbjuder en möjlighet att påverka det slutliga innehållet i kontroversiella rättsakter. Det är också ett sätt att kontrollera att hänsyn har tagits till riksdagens vilja i den tjänstemannaberedning som de facto beslutar om merparten av EU-lagstiftningen.

U- och E-skrivelsernas faktainnehåll

Med tanke på det inflytande som riksdagen getts är det av största vikt att fackutskotten och stora utskottet har tillgång till väsentlig information i varje beslutsfas i EU. När en

ny EU-fråga aktualiseras i riksdagen görs en samlad bedömning av EU:s förslag med avseende på om målen och metoderna för att nå målen är förenliga med unionens och Finlands intressen. Längre fram i processen riktas fokus vanligen på detaljer. För dem som sammanställer dokumenten gäller det att i varje fas kunna presentera frågan för riksdagens utskott med bibehållande av den i det politiska beslutsfattande så viktiga balansen mellan helhetssyn och detaljanalys. Det är ytterst viktigt för det politiska beslutsfattandet att de som fattar besluten också känner till andra medverkandes (andra medlemsstater, Europaparlamentet, institutionerna) färskaste ståndpunkter och vilka konsekvenser dessa eventuellt kan få. Dessutom ska ministerierna också uppge sin uppskattning av behandlingstidtabellen inom EU så att riksdagen kan formulera sitt ställningstagande i tid.

Kommissionen menar att justitieministeriets och utrikesministeriets nuvarande anvisningar till ministerierna är både ändamålsenliga och adekvata. Bristerna i informationen till riksdagen handlar snarare om stil och prioriteringar, kort sagt hur den i detaljerna insatta experten kan kommunicera med den av en samlad bild intresserade politiska beslutsfattaren. Det bästa sättet att få till stånd en förbättring är enligt kommissionen att fortlöpande utbilda ministerietjänstemännen.

Trots att utlåtandena från utskotten i stort sett är positiva återkommer samma kritiska kommentarer i många av dem. Standardrubriceringen på EU-dokumenterna bör förbättras med särskild hänsyn till bl.a. följande:

- *Bedömningen av EU-förslag ska också alltid inkludera en bedömning av hur förslaget förhåller sig till Finlands grundlag och instrument rörande grundläggande och mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland (inklusive EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna).* Ett förslag som skulle kräva kvalificerad lagstiftningsordning som nationell författning bör i princip alltid betraktas som politiskt ytterst tungt. Dessutom måste det alltid också utredas om ärendet enligt självstyrelselagen för Åland omfattas av landskapets behörighet.
- Det som ministerierna alltid måste ange är om förslaget bygger på fördragsenlig behörighet. Resonemanget i bedömningen bör också gälla frågan om förslaget följer subsidiaritetsprincipen.
- Den allmänna bedömningen av EU-förslag bör utgå från om förslagets mål är det rätta för såväl Finland som unionen och om metoderna att nå målet är lämpliga. Det faktum att ett förslag skiljer sig från vår inhemska lagstiftning ger inte i sig anledning att motsätta sig det, om det inte påvisas att förslaget objektivt sett leder till en försämring.
- Ministerierna ska lämna adekvata uppgifter om andra medlemsstaters och parter ståndpunkter som påverkar beslutsfattandet. Det behövs en effektivare uppföljning och rapportering av debatten i Europaparlamentet.
- Finlands hållning sammanfaller med regeringens ståndpunkt. Om en tjänsteman från ett ministerium hörs som sakkunnig och på särskild begäran från utskottet framför en avvikande åsikt, ska han eller hon tydligt meddela att den åsikten inte sammanfaller med regeringens ståndpunkt.

Dokumentframställningen i tekniskt hänseende

Behandlingen av EU-ärenden i riksdagen dikteras av det stora antalet ärenden och den snabba takt i vilken besluten ska tas. För att riksdagen i realiteten ska kunna delta i beslutsprocessen i EU-frågor måste faktadokumentet komma in och riksdagen formulera sin ståndpunkt vid rätt tidpunkt. Därför måste alla tekniska alternativ för dokumenthantering tas upp till granskning utan förutfattade meningar. I detta sammanhang bör det observeras att Internet redan nu distanserat tryckta dokument dels som beslutsinstrument, dels som medium genom vilket medborgarna kan skaffa sig information om frågor som behandlas i riksdagen. Det är inte längre produktionen av riksdagshandlingar som utgör måttstock på utskottens insatser i EU-frågor utan hur mycket de i själva verket kan påverka beslutsprocessen i unionen.

Kommissionen påpekar att redan nu kunde informationsutbytet mellan statsrådet och riksdagen i EU-frågor ske i form av elektronisk kommunikation. Pappersdokument som tagits fram endast för formella syften bör frångås. De dokument som skrivs för riksdagen bör i de flesta fall kunna tas fram med det redan existerande EU-dokumenthanteringssystemet EUTORI. Utskottens ståndpunkter bör även de kunna lyftas in utan ändringar i EUTORI. Detta borgar för att de representanter för statsrådet som för Finlands talan i EU utan glapp får information om riksdagens ståndpunkt.

En övergång till elektroniska dokument kan också vara lösningen på hur få en balans mellan helhetssyn och detaljanalys när det gäller innehållet i dokumenten. Det är möjligt att framställa dokument vars olika delar antingen syns eller inte efter behov.

I sina yttranden till kommissionen framhöll ministerierna hur mycket arbete U-skrivelserna kräver jämfört med andra dokument. Kommissionen ser ingen anledning att ändra det nuvarande systemet där U-skrivelserna godkänns vid statsrådets allmänna sammanträde. Det som däremot inte tillfredsställer kommissionen är att datasystemet PTJ som används för beredning av ärenden för statsrådets allmänna sammanträde inte är kompatibelt med EUTORI som används för hantering av EU-dokument. Att statsrådets båda system är inkompatibla med riksdagens datasystem gör definitivt inte situationen bättre.

Datasystemet behöver läggas om och dokumentmallarna ses över om riksdagen går in för en renodlad elektronisk dokumenthantering. Hur detta i detalj ska gå till bör lämpligen utredas separat, menar kommissionen. Följande mål kan trots allt ställas redan nu:

- Riksdagens datasystem och statsrådets dokumenthanteringssystem EUTORI ska vara såtillvida kompatibla att dokument som framställts i ettdera systemet utan svårigheter kan läsas och sparas i det andra.
- Diarieuppgifter om ärendehantering bör automatiskt gå från det ena systemet till det andra så att båda systemen hålls uppdaterade.
- Fackutskottens utlåtanden av dagens modell bör kompletteras med kortfattade förslag till beslut. Dessa ersätter de ståndpunkter fackutskotten nu levererar i form av protokollsutdrag eller brev. I motsats till protokollsutdragen och breven kunde förslagen till beslut läggas ut på riksdagens server för att även kunna läsas av utomstående. Utskotten skulle emellertid enligt egen prövning kunna formulera

utlåtanden av samma slag som i dag, t.ex. om de vill ge en fylligare motivering till sin ståndpunkt eller fokusera på en fråga de anser vara viktig.

Ärendekoder

I dagsläget betecknas de ärenden riksdagen behandlar med fyra olika koder. Koderna U, E och USP används i riksdagsbehandlingen, men därtill kommer statsrådets interna Eurodoc- eller EUTORI-kod och yttermera EU-institutionernas två koder, av vilka den ena anknyter till dokumentet och den andra till saken. De olika koderna behövs när man letar fram uppgifter ur olika källor. I regel används EU-institutionernas koder i kontakter med EU-organ eller representanter för andra länders parlament. I riksdagen anges alla koder i ett ärendes grunduppgifter.

Trots att det är besvärligt att i olika sammanhang använda olika koder för ett och samma ärende, föreslår kommissionen ingen ändring i kodsystemet. Koderna U och E är behändiga med tanke på sitt egentliga ändamål, dvs. att ange att ärendet behandlas i riksdagen och på ett bestämt sätt. EU-institutionernas dokument- och ärendekoder består av långa sifferserier och är därför klumpiga. Dessutom skulle de inte utgöra en obruten nummerserie i riksdagen, då EU-institutionernas löpande dokumentnumrering omfattar en lång rad dokument som aldrig kommer till riksdagen. Här kan nämnas att alla parlament som behandlar EU-ärenden har ett eget nationellt kodsystém för dokumenten.

De internationella kontakterna har blivit allt intensivare och därför är det viktigt att också de dokumentkoder EU-institutionerna använder ges en mer synlig plats. Detta är något som bör beaktas när olika dokumentmallar tas fram.

III.8 Kontrollen av subsidiaritetsprincipen och behandlingen av dokument från EU:s institutioner

Enligt artikel 1 och 2 i parlamentsprotokollet och artikel 3 i subsidiaritetsprotokollet till det konstitutionella fördraget ska EU:s institutioner översända alla utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten. Dessutom ska kommissionen översända alla förberedande dokument med anknytning till lagberedning.

Enligt det konstitutionella fördragets subsidiaritetsprotokoll får de nationella parlamenten i det förfarande som anges i protokollet tillstålla Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet stämmer eller inte stämmer överens med subsidiaritetsprincipen. De har sex veckor på sig att komma med ett yttrande räknat från den dag då utkastet har översänts på unionens samtliga officiella språk. Enligt protokollet ska den institution som utkastet till lagstiftningsakt kommer från "ta hänsyn till" motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Om minst en tredjedel (en fjärdedel när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa) av kamrarna i de nationella parlamenten har omfattat yttrandet ska den institution som utkastet kommit från "ompröva" det. Efter

omprövningen kan institutionen besluta att antingen stå fast vid utkastet, ändra det eller dra tillbaka det.

Subsidiaritetsprincipen har ingått i gemenskapsrätten allt sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft 1993. Man kan tala om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen både enligt de gällande fördragen och fördraget om en konstitution när följande villkor är uppfyllda: 1) den planerade åtgärden hör inte till ett område där unionen har exklusiv befogenhet och 2) målen för den planerade åtgärden kan "i tillräcklig utsträckning" uppnås på nationell, regional eller lokal nivå.

Det konstitutionella fördraget måste anses medföra att det behövs ett förfarande genom vilket riksdagen om den så önskar kan komma med yttranden till unionens institutioner om den anser att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts.

Respekten för subsidiaritetsprincipen hör till de frågor som riksdagens utskott allt sedan 1995 rutinmässigt har prövat i sina ställningstaganden till unionens lagstiftningsförslag. Fördraget tillför bara två nya aspekter till utskottens rutiner: 1) riksdagen kan väcka eventuell subsidiaritetstalan direkt hos en EU-institution, inte bara genom statsrådet i unionens råd som nu; 2) utöver nuvarande 90–100 U-ärenden per år kan subsidiaritetstalan i princip årligen komma att omfatta flera hundra förslag som enligt vår konstitutionella uppfattning kräver lagstiftning genom förordning eller en författning på lägre nivå och som riksdagen därmed i normala fall inte behöver ta ställning till. Antalet kan dock minska om EU börjar tillämpa den möjlighet som det nya fördraget erbjuder att delegera lagstiftningsmakt till kommissionen i större utsträckning än tidigare.

Översynskommissionen anser att bedömningen av ett rättsaktsförslags överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen lämpligen bör fattas i stora utskottet, som i regel stöder sitt agerande på de behöriga fackutskottens utlåtanden. Om stora utskottet anser att det vore motiverat att lämna ett subsidiaritetsyttrande i en viss fråga ska utskottet föreslå detta i sitt betänkande till riksdagen. Subsidiaritetsförfarandet omfattar inte de utrikes- och säkerhetspolitiska besluten inom utrikesutskottets behörighet, eftersom dessa beslut inte faller inom lagstiftningsförfarandet.

Kommissionen ser det inte som meningsfullt – och på grund av det stora antalet ärenden ens som möjligt – att varje ärende från unionens institutioner automatiskt tas upp till behandling i utskotten. Kommissionen rekommenderar ett sådant förfarande att EU-sekretariatet översänder dokumenten från institutionerna i elektronisk form till alla berörda utskott för kännedom. Stora utskottet beslutar om ärendet ska tas upp för behandling på initiativ av antingen en utskottsmedlem eller det berörda fackutskottet. Stora utskottet kan uppställa tidsfrister för initiativ som avser subsidiaritetsförfarandet.

Det bör tillses att subsidiaritetstalan är systematisk, och därför föreslår kommissionen att riksdagens EU-sekretariat får i uppgift att på förhand bedöma om rättsaktsförslag från EU är förenliga med subsidiaritetsprincipen och att rapportera om sina iakttagelser för stora utskottet. Dessutom ska EU-sekretariatet också systematiskt följa beredningen av rättsakter inom EU-institutionerna och informera stora utskottet om sådana lagstiftningsprojekt som är viktiga för Finlands vidkommande. Sekretariatets behov av personalförstärkning på grund av den ökande arbetsmängden ska bedömas särskilt. Statsrådet ska som en del av det regelbundna arbetet för att hålla sig underrättad om beredningen inom EU-institutionerna redan i beredningsskedet informera riksdagen

om initiativ där riksdagen eventuellt måste ta ställning till överensstämmelsen med subsidiaritetsprincipen.

Subsidiaritetskontrollen enligt det konstitutionella fördraget är en helt annan sak än nuvarande förfaranden för behandling av EU-ärenden som bygger på relationen mellan statsrådet och riksdagen. Men i vårt system faller det sig ändå naturligt att stora utskottet samråder med statsrådet också om respekten för subsidiaritetsprincipen. Dessutom hör subsidiaritetsfrågan också annars till de frågor som ska bedömas när det gäller behandlingen av U- och E-ärenden.

Det är möjligt att stora utskottet får lov att ta ställning till ett subsidiaritetsyttrande från något annat nationellt parlament. Utskottet kan också be andra parlament ställa sig bakom dess yttrande. Kommissionen anser att det inte behövs särskilda bestämmelser för sådana situationer, utan stora utskottet kan fatta särskilda beslut om saken och följa den praxis som utkristalliserar sig.

Subsidiaritetskontroll – på vilken författningsnivå?

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om de nationella parlamenten väcker frågor med avseende på Finlands konstitution. Riksdagen får genom ett internationellt avtal uppgifter som man inte räknat med i Finlands grundlag. Denna fråga ingår i den bedömning av det konstitutionella fördragets förenlighet med grundlagen som grundlagsutskottet kommer att göra med anledning av regeringens proposition om godkännande och sättande i kraft av fördraget. Grundlagsutskottet måste då ta ställning till vilken författningsnivå de nationella arrangemangen till följd av fördraget ska genomföras på. Det är med avseende på kommissionens uppdrag tillfyllest med att peka på vissa aspekter av frågan.

Ett system för subsidiaritetskontroll enligt det konstitutionella fördraget, dvs. ett system där riksdagen direkt och omedelbart genom sina ståndpunkter deltar i beslutsprocessen inom EU, är en nyhet för vårt konstitutionella system. Eftersom riksdagens behörighet att lägga fram subsidiaritetsyttrandet avses gälla alla förslag till EU-lagstiftningsakter kommer fördraget också att medföra en utvidgning av den tanke i grundlagens 96 § 1 mom. enligt vilken riksdagen ska delta i beredningen av sådana rättsaktsförslag som på grundval av sitt innehåll faller inom riksdagens behörighet.

Kommissionen föreslår redan tidigare i detta betänkande att subsidiaritetskontrollen enligt fördraget ska vara stora utskottets uppgift. Eventuella beslut om att lägga fram ett subsidiaritetsyttrande ska ändå fattas av riksdagen i plenum utifrån ett förslag i ett betänkande från stora utskottet.

Kommissionens förslag om den interna ordningen i riksdagen, dvs. att beslutet ska fattas av plenum efter stora utskottets beredning, kan i och för sig genomföras genom en ändring av riksdagens arbetsordning. Däremot kan kommissionen inte bedöma om den nya behörighet som riksdagen får genom det konstitutionella fördraget även bör beaktas i t.ex. lagen om sättande i kraft av fördraget.

En av de ledande principerna för 2000 års grundlag var att grundlagen närmast ska innehålla bara sådana bestämmelser om riksdagen som gäller riksdagens ställning som det högsta statsorganet och som klart inte är av enbart riksdagsintern betydelse. Man ville

förbättra riksdagens möjligheter att självständigt besluta att ta upp nya typer av ärenden till behandling²⁵. En möjlighet för riksdagen att genom bestämmelser i arbetsordningen besluta om behandlingen av nya slags ärenden skapades genom 39 § 1 mom. i grundlagen.

Riksdagens arbetsordning fick ökad tyngd genom den nya grundlagen när en stor del av regleringen av riksdagsarbetet överfördes från riksdagsordningen till arbetsordningen. Samtidigt innebar 41 § 1 mom. och 52 § 1 mom. i grundlagen att behandlingen av ri

Beslutet om att tillställa EU-institutionerna ett yttrande om att subsidiaritetsprincipen inte följs är av en annan typ än de beslut som riksdagen enligt grundlagen ska fatta i egenskap av statsorgan. Ett subsidiaritetsyttrande kan jämföras med en processinvändning i domstolen: det nationella parlamentet hävdar att det inte är unionen, utan organ på nationell, regional eller lokal nivå som är behöriga att fatta beslut om en rättsakt. Unionens institutioner måste då undersöka detta påstående och dra föranledda slutsatser. Ett subsidiaritetsyttrande från ett nationellt parlament ska i princip inte innehålla några ställningstaganden om det materiella innehållet i rättsaktsförslaget.

För riksdagens vidkommande kommer den ordning för nationell beredning av EU-ärenden som avses i grundlagens 96 och 97 § att kvarstå som det enda sättet att påverka innehållet i förslag till EU-rättsakter. Möjligheten att påverka genom regeringen finns fram till dess att behandlingen av förslaget har avslutats inom EU-institutionerna. Ett subsidiaritetsyttrande och dess EU-behandling varken ökar eller minskar riksdagens nuvarande behörighet. Subsidiaritetsförfarandet innebär inte heller att riksdagen förbinder sig vid ett visst innehåll i förväg.

Kommissionen föreslår att beslutet om att översända ett yttrande till EU-institutionerna med anledning av att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts ska fattas av riksdagens plenum på förslag från stora utskottet i ett betänkande. Med andra ord ska stora utskottets ståndpunkt utgöra tröskeln för ett sådant yttrande. Stora utskottet ska i allmänhet utarbeta sitt betänkande utifrån utlåtande från det behöriga fackutskottet och efter att ha hört statsrådet. Kommissionens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning bifogas detta betänkande.

III.9 Efterhandskontroll av subsidiaritetsprincipen

Europeiska unionens domstol är enligt artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet behörig att pröva en talan om åsidosättande, genom en europeisk lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen, vilken talan enligt villkoren i artikel III-365 i det konstitutionella fördraget väcks av en medlemsstat eller överlämnas av den på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament i enlighet med dess interna rättsordning.

²⁵ RP 1/1998 rd, s. 37–38.

Denna bestämmelse i artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet kan anses vara oklar. Det framgår till exempel inte om EU-domstolens prövningsbehörighet gäller frågan om rättsakter är förenliga med subsidiaritetsprincipen eller enbart frågan om procedurreglerna i subsidiaritetsprotokollet har följts. Det är också oklart vad som avses med att en medlemsstat kan överlämna talan till EU-domstolen på dess nationella parlaments vägnar i enlighet med landets interna rättsordning.

Enligt de gällande bestämmelserna kan riksdagen på flera olika sätt kräva att regeringen vidtar en åtgärd. Riksdagens kan uttrycka detta i ett motiveringsuttalande som godkänns som en del av ett utskottsbetänkande om t.ex. en proposition eller en redogörelse från statsrådet. Uttalandet framförs till regeringen i riksdagens svar.

Översynskommissionens tolkning är att vi sällan kommer att se att ett nationellt parlament väcker talan vid EU-domstolen. Genom artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet skapas ändå en ny ärendetyp för vilken riksdagen måste ha ett lämpligt förfarande.

Kommissionen föreslår att eventuella beslut om riksdagens ståndpunkt när det gäller att väcka talan i enlighet med artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet ska fattas av riksdagens plenum på förslag från stora utskottet i ett betänkande. För en sådan ordning talar också det faktum att det enligt kommissionen förslag är riksdagens plenum som ska fatta beslut om subsidiaritetsyttranden inom förhandskontrollen utifrån stora utskottets beredning.

Kommissionen föreslår att beslut om riksdagens ståndpunkt om att vid Europeiska unionens domstol väcka talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen i enlighet med artikel 8 i det konstitutionella fördragets subsidiaritetsprotokoll ska fattas av riksdagen i plenum på förslag från stora utskottet i ett betänkande. Kommissionens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning bifogas detta betänkande.

III.10 Bemyndigandeklausulerna i det konstitutionella fördraget

Enligt artikel IV-444 i fördraget om en konstitution ska varje initiativ från Europeiska rådet översändas till de nationella parlamenten om det innebär att rådet antar beslut med kvalificerad majoritet på ett område som enligt det konstitutionella fördraget kräver beslut med enhällighet, eller att det ordinarie lagstiftningsförfarandet följs på ett område där kvalificerad lagstiftningsordning gäller enligt fördraget. Det behövs bara att ett parlament invänder mot initiativet inom sex månader från översändandet för att det ska förfalla. Artikel 444 ger de nationella parlamenten vetorätt.

I avsnittet om bedömning av det konstitutionella fördraget i betänkandet anser kommissionen att besluten enligt artikel IV-444 i praktiken gäller ändring av fördraget. Kommissionen menar att frågan lämpligen bör avgöras av riksdagens plenum utifrån beredning i utskott.

Vår konstitution känner inte till den möjligheten att riksdagen skulle ta ställning till en ändring av ett internationellt fördrag på annat sätt än genom en proposition från regeringen. Enligt det konstitutionella fördraget översänder Europeiska rådet initiativet direkt till riksdagen. Riksdagen ska besluta att antingen godkänna initiativet eller meddela invändning. En ändring av det konstitutionella fördraget ska klart kräva en lika

grundlig behandling som t.ex. ett lagförslag eller en redogörelse från statsrådet. Riksdagens beslutsfattande måste därför bygga på utskottsberedning.

Artikel IV-444 kommer att vara gällande lag i Finland efter ikraftträdandet. Riksdagen behöver därefter endast besluta om förfarandet, som bör fastslås i riksdagens arbetsordning. Förfarandet bör i så stor utsträckning som möjligt påminna om förfarandet för andra riksdagsbeslut som kräver beredning i utskott. Europeiska rådets initiativ kommer efter remissdebatt att översändas till stora utskottet eller utrikesutskottet för betänkande och i förekommande fall till andra utskott för utlåtande. I betänkandet ska ingå ett förslag till beslut där riksdagen antingen godkänner eller meddelar invändning mot Europeiska rådets initiativ till beslut om ändring av det konstitutionella fördraget. Ärendet behandlas i plenum i enda behandling.

Enligt artikel IV-445 i fördraget kan Europeiska rådet besluta om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i del III avdelning III som rör unionens inre politik och inre åtgärder. Beslutet kräver en likadan antagandeprocess i samtliga medlemsstater som ett traditionellt fördrag. I Finland beslutar riksdagen om att anta och sätta i kraft ett sådant europeiskt beslut utifrån en proposition från regeringen.

Kommissionen föreslår att riksdagens arbetsordning kompletteras med en bestämmelse om behandlingen av initiativ enligt artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget till ändring av bestämmelser i fördraget genom beslut av Europeiska rådet. Ett initiativ ska efter remissdebatt översändas till stora utskottet eller utrikesutskottet för betänkande och vid behov till andra utskott för utlåtande. I betänkandet ska ingå ett förslag om att godkänna eller meddela invändning mot det föreslagna beslutet från Europeiska rådet. Riksdagen ska fatta sitt beslut utifrån betänkandet i enda behandling. Kommissionens förslag bifogas det här betänkandet.

Kommissionen påpekar att bestämmelsen i artikel IV-445 om ändring av bestämmelserna om unionens politikområden genom ett europeiskt beslut inte kräver ändring av finländska bestämmelser. Beslut i saken kan fattas med stöd av grundlagens 94 §.

III.11 Riksdagens yttre representation

Bestämmelserna om de nationella parlamenten i det konstitutionella fördraget kommer att kräva något fler interparlamentariska möten, gemensamma utfrågningar och liknande. Konferensen mellan organen för gemenskaps- och EU-frågor vid medlemsstaternas parlament och Europaparlamentet (COSAC) fortsätter i nuvarande form. Gemensamt för de former av parlamentarisk samverkan som nämns i fördraget är att man inte inom ramen för dem fattar beslut i parlamentens namn och inte heller utövar befogenheter som hör till parlamenten. Oavsett fördraget kan samarbetet jämföras med alla andra inofficiella kontakter mellan parlamenten. Talmanskonferensen och kanslikommissionen eller stora utskottets arbetsdelegation kan fatta beslut om medverkan i dem.

Enligt artikel IV-443 i fördraget är konventet ett permanent och obligatoriskt organ för förberedande av ändringar i fördraget. Finlands riksdag ska utse sina företrädare i

konventet. När fördraget har trätt i kraft utser riksdagens plenum enligt arbetsordningens 10 § 2 mom. företrädarna för riksdagen i konventet. Vid behov kan konventsdelegationen nytillsättas under mandattiden.

Det är skäl att i allmänna anvisningar enligt riksdagens arbetsordning ge närmare anvisningar om den skyldighet som riksdagens företrädare i konventet har att rapportera och förhandla med de behöriga riksdagsorganen. Konventsföreträdarna har fått ett sådant förtroendeuppdrag från riksdagen som kan anses kräva närmare precisering i allmänna anvisningar. Det är okänt vilket uppdrag och vilken sammansättning de framtida konventen kommer att ha, och därför är det enligt kommissionens mening motiverat att de allmänna anvisningarna antas i samband med att riksdagen utser sina företrädare i konventet.

Översynskommissionen föreslår att 10 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning ändras så att talmanskonferensen kan anta allmänna anvisningar för riksdagsföreträdare som utses på grundval av ett internationellt avtal.

Kommissionen konstaterar att när det konstitutionella fördraget har trätt i kraft är det riksdagens plenum som fattar beslut om att utse företrädare för riksdagen i det konvent som ska förbereda ändringar i fördragen.

Kommissionen föreslår att riksdagen, samtidigt som den utser sina företrädare, antar allmänna anvisningar om företrädarnas skyldighet att rapportera till och förhandla med de behöriga organen i riksdagen. Kommissionen föreslår vidare att 10 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning ändras. Kommissionens förslag bifogas det här betänkandet.

III.12 Samråd med Ålands lagting

Enligt artikel 6 i protokollet om tillämpning av subsidiaritetsprincipen i det konstitutionella fördraget ska det nationella parlamentet i de frågor som avses i protokollet i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Det betyder att Finlands riksdag ska bereda Ålands lagting en möjlighet att vara med och fatta beslut i riksdagen om subsidiaritetskontrollen. Fördraget säger ingenting om hur omfattande samrådet med landskapsparlamenten ska vara. Det kan omfatta allt från enbart möjlighet att yttra sin åsikt till aktivt samråd.

Lydelsen i subsidiaritetsprotokollet innebär att bara nationella parlament eller kammare i ett nationellt parlament har befogenhet att komma med ett yttrande till unionens institutioner om att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts. Utifrån lydelsen i protokollet och beredningen förefaller det uppenbart att de regionala parlamenten inte har motsvarande yttranderätt gentemot unionens institutioner.

Enligt 59 a § i självstyrelselagen har landskapsregeringen rätt att kräva att statsrådet på begäran av landskapsregeringen delger unionens institutioner landskapets ståndpunkt också om statsrådet inte självt omfattar den. Kommissionen hade att överväga frågan hur denna princip som kan härledas från Ålands självstyrelse kan tillämpas på den ordning som subsidiaritetsprotokollet ger upphov till.

När det konstitutionella fördraget har antagits och trätt i kraft blir det direkt tillämplig nationell rätt. Bestämmelsen i subsidiaritetsprotokollet kräver inga andra lagstiftningsåtgärder i Finland för att träda i kraft. Frågan om rätten att yttra sig för unionens institutioner är inte heller en sådan sak som kan beslutas internt i Finland eller mellan Finland och Åland.

Enligt Finlands grundlag och självstyrelselagen för Åland utövar landskapet Åland självständig lagstiftningsmakt i frågor som anges närmare i självstyrelselagen. Det är inte fråga om att lagstiftningsmakt skulle ha delegerats till landskapet utan om att landskapet har självständig offentlig makt med stöd av sin särställning. När det gäller EU-lagstiftningen betyder landskapets självstyrelse att Finlands nationella ståndpunkt till lagstiftningsförslag från EU i frågor som faller inom landskapets behörighet formuleras genom samordning av rikets och landskapets ståndpunkter. Analogt ska direktiv (europeiska ramlagar i och med det konstitutionella fördraget) genomföras genom både nationella beslut och beslut i landskapet. Finland svarar inför unionen för tillämpningen av gemenskapsrätten i hela riket, inbegripet Åland. Bestämmelsen i 59 b § i självstyrelselagen om skyldighet för Åland att ersätta finska staten för de finansiella påföljderna för Finland av att landskapet inte iakttar unionsrätten har samband med landskapets lagfästa rätt att medverka vid beredningen av EU-lagstiftningen.

Utifrån detta ser kommissionen det som förenligt med det åländska självstyret att landskapets organ har tillräckliga möjligheter att delta också i den subsidiaritetskontroll som det konstitutionella fördraget för med sig.

I betänkandet redovisas antalet lagstiftningsförslag som kommer att omfattas av subsidiaritetskontroll och redogörs för kontrollens sannolikt obetydliga roll. Landskapet Ålands verkliga medinflytande kanaliseras precis som riksdagens medinflytande huvudsakligen genom styrningen av statsrådets åtgärder. Subsidiaritetskontrollen måste anses som sekundär i relation till konstitutionella metoder för medinflytande och som ett komplement till politisk styrning.

Kommissionen anser att landskapet Ålands medverkan i subsidiaritetskontrollen i riksdagen lämpligen bör kopplas direkt till riksdagens interna förfaranden. Det gör sig genom att lagtingets yttranden om att subsidiaritetsprincipen åsidosatts behandlas i riksdagens stora utskott, som svarar för subsidiaritetskontrollen.

Kommissionen föreslår att stora utskottet ska kunna ta upp ett förslag om att tillstå unionens institutioner ett yttrande enligt subsidiaritetsprotokollet till behandling med anledning av ett initiativ från lagtinget. Om stora utskottet omfattar lagtingets ståndpunkt ska det i sitt betänkande för plenum föreslå att ett yttrande avges. På grund av den konstitutionella tyngd som Ålands självstyrelse har faller det sig naturligt att stora utskottet i lämplig omfattning ger företrädarna för lagtinget möjlighet att bli hörda även muntligt och motiverar sitt beslut om ett subsidiaritetsyttrande.

Det är lagtingets sak att bestämma hur den interna subsidiaritetskontrollen ska ordnas. När lagtinget har bestämt vilket organ som svarar för kontrollen kan detta organ framföra sin syn på lagtingets vägnar direkt för stora utskottet.

Lagtingets medverkan i subsidiaritetskontrollen i riksdagen grundar sig på det konstitutionella fördraget, som blir direkt tillämplig lag i Finland, och därför är det inte nödvändigt att stifta en lag om saken. Men det kan vara motiverat att ta in en

hänvisningsbestämmelse om subsidiaritetsyttranden från Ålands lagting i en bestämmelse i riksdagens arbetsordning om stora utskottets behörighet att behandla subsidiaritetskontrollfrågor. Den gör det möjligt för stora utskottet att besluta hur saken ska ordnas tekniskt.

I betänkandet föreslås att dokument från unionens institutioner registreras elektroniskt och översänds elektroniskt till berörda parter. Enligt kommissionen är det också motiverat att lagtinget informeras elektroniskt om inkomna dokument.

Kommissionen föreslår att samråd med Ålands lagting om subsidiaritetskontrollen ska integreras i subsidiaritetskontrollen i stora utskottet. I riksdagens arbetsordning behövs en bestämmelse om detta. Kommissionens förslag bifogas det här betänkandet.

Det elektroniska system för registrering och översändande av dokument från unionens institutioner som kommissionen föreslår i betänkandet måste läggas upp så att Ålands lagting kan informeras automatiskt och samtidigt med riksdagen.

Bilaga 1: Förslag till ändring av riksdagens arbetsordning

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG till ändring av riksdagens arbetsordning

FÖRSLAGETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Talmanskonferensen föreslår tillägg till riksdagens arbetsordning av de förfarandebestämmelser som behövs med anledning av EU:s fördrag om upprättande av en konstitution för Europa ("det konstitutionella fördraget").

Enligt förslaget ska riksdagen fatta beslut om att tillställa unionens institutioner ett motiverat yttrande om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen på förslag från stora utskottet. Fackutskotten kan föreslå för stora utskottet att ett motiverat yttrande ska avges. Vidare föreslår talmanskonferensen att riksdagen även ska fatta beslut om att väcka talan vid Europeiska unionens domstol om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen på förslag från stora utskottet.

Enligt det konstitutionella fördraget kan Europeiska rådet föreslå europeiska beslut om bemyndigande av EU-rådet att övergå till beslut med kvalificerad majoritet eller i övrigt till normalt lagstiftningsförfarande i ärenden där det enligt fördraget krävs ett enhälligt beslut eller någon annan särskild ordning. Talmanskonferensen föreslår att riksdagen sedan den mottagit ett sådant förslag från Europeiska rådet på grundval av utskottsberedning ska fatta beslut om att godkänna eller meddela invändning mot förslaget.

Det föreslås också att riksdagens arbetsordning till följd av det konstitutionella fördraget ska innehålla en bestämmelse om Ålands lagtings medverkan i subsidiaritetskontrollen.

Enligt förslaget ska dessutom bestämmelsen i arbetsordningens 10 § 3 mom. om riksdagens företrädare i internationella organ ändras så talmanskonferensen kan anta allmänna anvisningar för dessa företrädare med bestämmelser om företrädarnas rapporteringsskyldighet och deras förhållande till andra riksdagsorgan.

BEREDNINGEN AV FÖRSLAGET

Talmanskonferensen tillsatte den 21 november 2003 en kommission för översyn av EU-procedurerna ("översynskommissionen"). Den skulle bl.a. utreda hur unionens nya konstitutionella fördrag inverkar på beredningen av EU-frågor i riksdagen och ta fram nödvändiga förslag till ändring av de berörda bestämmelserna. Översynskommissionens betänkande (*Riksdagens kanslis publikation 2/2005*) blev klart den 18 februari 2005.

ALLMÄN MOTIVERING

Det konstitutionella fördraget undertecknades den 29 oktober 2004. Regeringens proposition om godkännande och sättande i kraft av fördraget kommer till riksdagen för behandling under 2005. Det är meningen att fördraget ska träda i kraft den 1 november 2006. Fördraget innebär att de nationella parlamenten får vissa uppgifter och befogenheter visavi Europeiska unionen.

Vissa av de uppgifter som de nationella parlamenten får genom det konstitutionella fördraget kräver inte någon ändring av riksdagens arbetsordning. Exempelvis innehåller artiklarna 9 och 10 i fördragets protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen bestämmelser om mellanparlamentariskt samarbete. Bestämmelserna utgör ingen väsentlig ändring av nuläget, utom i det avseendet att konferensen mellan organ för EG-frågor (COSAC) får i uppgift att samordna samarbetet mellan utskotten i de nationella parlamenten. Sedvanligt mellanparlamentariskt samarbete utgör inte ett sådant utövande av riksdagens behörighet som skulle kräva reglering genom författningar.

Enligt artiklarna I-42 och III-261 i det konstitutionella fördraget skall de nationella parlamenten informeras i visa frågor som gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, och dessutom får de delta i de utvärderingssystem som gäller området. Dessa bestämmelser får sitt innehåll först senare när europeiska lagar antas. Behandlingen av eventuella rapporter från EU:s institutioner och deltagandet i mellanparlamentariska konferenser torde inte kräva kvalitativa ändringar av riksdagens nuvarande verksamhet, utan på sin höjd anpassning till behandling av fler ärenden samt fler resdagar utomlands.

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om de nationella parlamenten väcker frågor med avseende på Finlands konstitution. Riksdagen får genom ett internationellt avtal uppgifter som man inte räknat med i Finlands grundlag. Denna fråga ingår i den bedömning av det konstitutionella fördragets förenlighet med grundlagen som grundlagsutskottet kommer att göra med anledning av regeringens proposition om godkännande och sättande i kraft av fördraget.

Subsidiaritetskontroll

Enligt artikel 6 i det konstitutionella fördragets protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ("subsidiaritetsprotokollet") får de nationella parlamenten tillstålla EU-institutionerna motiverat yttranden om utkast till europeiska lagstiftningsakter, om de anser att det aktuella utkastet inte stämmer överens med subsidiaritetsprincipen. Den institution som utkastet till lagstiftningsakt kommer från ska "ta hänsyn till" motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Om minst en tredjedel av kamrarna i de nationella parlamenten har omfattat yttrandet ska den institution som utkastet kommit från ompröva det. Om det gäller ett utkast till europeisk lagstiftningsakt på grundval av artikel III-264 i fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ska den avgörande tröskeln vara en fjärdedel av rösterna.

Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen nedtecknades EU-rätten genom Maastrichtfördraget. Principerna har utgjort ett viktigt och permanent inslag i debatten om de nationella parlamentens roll i EU. Debatten om subsidiaritetsprincipen ska ses som ett verktyg som vissa nationella parlament ville använda för att införa ett principiellt berättigande för sin vilja att delta i det beslutsfattande om EU, som i deras hemländer ansågs tillhöra den verkställande maktens behörighet. Något liknande behov att motivera deltagandet i behandlingen av EU-ärenden med hänvisning till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har inte funnits i Finlands riksdag, eftersom vår riksdag hela

tiden kunnat behandla EU-ärendena inom dess behörighet som helheter, av vilka frågan om rätt nivå för antagande av en rättsakt (subsidiaritetsprincipen) eller om rättsakten behövs (proportionalitetsprincipen) endast utgör en begränsad del.

Tillämpningsområdet för subsidiaritetsprincipen är snävare än vad den offentliga debatten låter anta. Enligt det konstitutionella fördraget kan de nationella parlamenten lämna yttrande om att subsidiaritetsprincipen inte följs på följande villkor: 1) den åtgärd som EU planerar omfattas inte av unionens exklusiva befogenhet och 2) målen för den planerade åtgärden kan uppnås "i tillräcklig utsträckning" på nationell, regional eller lokal nivå. Subsidiaritetsprotokollets faktiska betydelse begränsas också av att EU-rättsakter eller EU-åtgärder under alla omständigheter kräver att det finns en rättslig grund för dem i fördraget och, när det gäller rättsakter, att en kvalificerad majoritet av medlemsstaternas regeringar godkänner planen.

Totalantalet förslag från EU-institutionerna och kommissionens övriga initiativ är stort. Europeiska kommissionen producerar årligen ca 1 100 dokument (ca 27 000 sidor) som enligt subsidiaritetsprotokollet ska översändas till de nationella parlamenten. Det finns inga exakta uppgifter över hur många dokument de övriga institutionerna ska översända, men nu i planeringsskedet torde ca 100 per år vara ett lämpligt antagande.

Beredningen av beslut om motiverade yttranden sker lämpligen i riksdagens stora utskott, som i regel utgår från de behöriga fackutskottens utlåtanden. Subsidiaritetsförfarandet omfattar inte de utrikes- och säkerhetspolitiska besluten inom utrikesutskottets behörighet.

Det är inte meningsfullt – och på grund av det stora antalet ärenden ens möjligt – att varje ärende från unionens institutioner automatiskt tas upp till behandling i utskotten. Talmanskonferensen föreslår ett sådant förfarande att EU-sekretariatet översänder dokumenten från institutionerna till alla berörda utskott för kännedom i elektronisk form. Stora utskottet beslutar om ärendet ska tas upp för behandling på initiativ av antingen en utskottsmedlem eller det berörda fackutskottet. Stora utskottet kan uppställa tidsfrister för initiativ som avser subsidiaritetsförfarandet.

Det bör tillses att subsidiaritetskontrollen är systematisk, och därför bör riksdagens EU-sekretariat få i uppgift att utöva tillsyn över EU-rättsaktsförslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen och att rapportera om sina iakttagelser för stora utskottet. De närmare bestämmelser som behövs för detta kan skrivas in i stora utskottets arbetsordning. Arbetsmängden i EU-sekretariatet kommer att öka när behandling, inklusive registrering och distribuering, av en så pass omfattande dokumentgrupp tillkommer. Behovet av personalförstärkning ska bedömas särskilt.

Subsidiaritetskontrollen enligt det konstitutionella fördraget är en helt annan sak än nuvarande förfaranden för behandling av EU-ärenden som bygger på relationen mellan regeringen och riksdagen. Men i vårt system faller det sig ändå naturligt att riksdagen samråder med regeringen också om respekten för subsidiaritetsprincipen. Dessutom hör subsidiaritetsfrågan också annars till de frågor som ska bedömas när det gäller behandlingen av U- och E-ärenden.

Det är möjligt att stora utskottet får lov att ta ställning till ett subsidiaritetsyttrande från något annat nationellt parlament. Utskottet kan också besluta att be andra parlament ställa sig bakom dess yttrande. För sådana situationer behövs det inga särskilda bestämmelser, utan stora utskottet kan fatta särskilda beslut om saken och följa den praxis som utkristalliserar sig.

Samråd med Ålands lagting

Enligt artikel 6 i subsidiaritetsprotokollet ska det nationella parlamentet i de frågor som avses i protokollet i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Det betyder att Finlands riksdag ska bereda Ålands lagting en möjlighet att vara med och fatta beslut i riksdagen om subsidiaritetskontrollen. Fördraget säger ingenting om hur omfattande samrådet med landskapsparlamenten ska vara.

Lydelsen i subsidiaritetsprotokollet innebär att bara nationella parlament eller kammare i nationella tvåkammarsparlament har befogenhet att komma med ett yttrande till unionens institutioner om att subsidiaritetsprincipen inte har följts. Utifrån lydelsen i protokollet och beredningen förefaller det uppenbart att de regionala parlamenten inte har motsvarande yttranderätt gentemot unionens institutioner.

När det konstitutionella fördraget har antagits och trätt i kraft blir det omedelbart tillämplig nationell rätt. Bestämmelsen i subsidiaritetsprotokollet kräver inga andra lagstiftningsåtgärder i Finland för att träda i kraft. Den gäller yttranderätten i unionens institutioner och är därmed inte heller en sådan sak som kan beslutas internt i Finland eller mellan Finland och Åland.

Enligt Finlands grundlag och självstyrelselagen för Åland utövar landskapet Åland självständig lagstiftningsmakt i frågor som anges närmare i självstyrelselagen. Det är inte fråga om att lagstiftningsmakt skulle ha delegerats till landskapet, utan om att landskapet har självständig offentlig makt med stöd av sin särställning. När det gäller EU-lagstiftningen betyder landskapets självstyrelse att Finlands nationella ståndpunkt till lagstiftningsförslag från EU i frågor som faller inom landskapets behörighet formuleras genom samordning av rikets och landskapets ståndpunkter. Analogt ska direktiv (europeiska ramlagar i och med det konstitutionella fördraget) genomföras genom både nationella beslut och beslut i landskapet. Finland svarar inför unionen för tillämpningen av gemenskapsrätten i hela riket, inbegripet Åland. Bestämmelsen i 59 b § i självstyrelselagen om skyldighet för Åland att ersätta finska staten för de finansiella påföljderna för Finland av att landskapet inte iakttar gemenskapsrätten har samband med landskapets lagfästa rätt att medverka vid beredningen av EU-lagstiftningen.

Det måste anses vara förenligt med det åländska självstyret enligt Finlands konstitution att landskapets organ i så stor utsträckning som det låter sig göras erbjuds möjlighet att även delta i den subsidiaritetskontroll som det konstitutionella fördraget för med sig.

Det är motiverat, menar talmanskonferensen, att landskapet Ålands medverkan i subsidiaritetskontrollen i riksdagen kopplas direkt till riksdagens interna förfaranden. Detta kan ske genom att lagtingets yttranden om att subsidiaritetsprincipen åsidosatts behandlas i riksdagens stora utskott, som svarar för subsidiaritetskontrollen. Om stora utskottet omfattar lagtingets ståndpunkt ska det i sitt betänkande för plenum föreslå att unionens institutioner tillställs ett subsidiaritetsyttrande.

På grund av den konstitutionella tyngd som Ålands självstyrelse har faller det sig naturligt att stora utskottet i lämplig omfattning ger företrädarna för lagtinget möjlighet att bli hörda även muntligt och motiverar sina beslut om ett subsidiaritetsyttrande.

Det är lagtingets sak att bestämma hur den interna subsidiaritetskontrollen ska ordnas. När lagtinget har bestämt vilket organ som svarar för kontrollen kan detta organ framföra sin syn på lagtingets vägnar direkt till stora utskottet.

Lagtingets medverkan i subsidiaritetskontrollen i riksdagen grundar sig på det konstitutionella fördraget, som blir direkt tillämplig lag i Finland, och därför är det inte nödvändigt att stifta en lag om saken. Däremot måste riksdagens arbetsordning få en bestämmelse om subsidiaritetsyttranden från Ålands lagting. Den gör det möjligt för stora utskottet att besluta om de tekniska arrangemangen.

Efterhandskontroll av subsidiaritetsprincipen

Europeiska unionens domstol är enligt artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet behörig att pröva en talan om åsidosättande, genom en europeisk lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen, vilken talan enligt villkoren i artikel III-365 i det konstitutionella fördraget väcks av en medlemsstat eller överlämnas av den på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament i enlighet med dess interna rättsordning.

Denna bestämmelse i artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet kan anses vara oklar. Det framgår till exempel inte om EU-domstolens prövningsbehörighet gäller frågan om rättsakter är förenliga med subsidiaritetsprincipen eller enbart frågan om procedurreglerna i subsidiaritetsprotokollet har följts.

Översynskommissionen har föreslagit att beslut om riksdagens ståndpunkt när det gäller att väcka talan i enlighet med artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet ska fattas av riksdagens plenum på förslag från stora utskottet i ett betänkande. För en sådan ordning talar också det faktum att är riksdagens plenum ska avses kunna fatta beslut om subsidiaritetsyttranden inom förhandskontrollen utifrån stora utskottets beredning.

Förfaranden avseende fullmaktsklausulerna

Enligt artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget ska varje initiativ från Europeiska rådet översändas till de nationella parlamenten om det innebär att rådet antar beslut med kvalificerad majoritet på ett område som enligt det konstitutionella fördraget kräver beslut med enhällighet, eller att det ordinarie lagstiftningsförfarandet följs på ett område där kvalificerad lagstiftningsordning gäller enligt fördraget. Det behövs bara att ett parlament invänder mot initiativet inom sex månader från översändandet för att det ska förfalla. Artikel 444 ger de nationella parlamenten vetorätt.

Besluten enligt artikel IV-444 gäller reglering av förhållandet mellan unionen och dess medlemsstater, dvs. i praktiken ändring av fördraget. Talmanskonferensen menar att frågan lämpligen bör avgöras av riksdagens plenum utifrån beredning i utskott.

Vår konstitution känner inte till den möjligheten att riksdagen skulle ta ställning till en ändring av ett internationellt avtal på annat sätt än genom en proposition från regeringen. Enligt det konstitutionella fördraget översänder Europeiska rådet initiativet direkt till riksdagen. Riksdagen ska besluta att antingen godkänna initiativet eller meddela invändning. En ändring av det konstitutionella fördraget ska klart kräva en lika grundlig behandling som t.ex. ett lagförslag eller en redogörelse från statsrådet. Riksdagens beslutsfattande måste därför bygga utskottsberedning.

Artikel IV-444 kommer att vara direkt tillämplig lag i Finland efter ikraftträdandet. Riksdagen kan därefter endast besluta om förfarandet, som bör fastslås i riksdagens arbetsordning. Förfarandet bör i så stor utsträckning som möjligt påminna om förfarandet för andra riksdagsbeslut som kräver beredning i utskott. Europeiska rådets initiativ kommer efter remissdebatt att översändas till stora utskottet eller utrikesutskottet för betänkande och i förekommande fall till andra utskott för utlåtande. I betänkandet ska ingå ett förslag till beslut där riksdagen antingen godkänner eller meddelar invändning mot Europeiska rådets initiativ till beslut om ändring av det konstitutionella fördraget. Eftersom riksdagens beslut bara gäller godkännande eller meddelande av invändning mot initiativet kan beslutet fattas i enda behandling.

Enligt artikel IV-445 i fördraget kan Europeiska rådet besluta om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i del III avdelning III som rör unionens inre politik och inre åtgärder. Beslutet kräver en likadan antagandeprocess i samtliga medlemsstater som ett

traditionellt fördrag. I Finland beslutar riksdagen om att anta och sätta i kraft ett sådant europeiskt beslut utifrån en proposition från regeringen. Artikel IV-445 kräver ingen ändring av riksdagens arbetsordning.

Riksdagens yttre representation

Enligt artikel IV-443 i det konstitutionella fördraget är konventet ett permanent och obligatoriskt organ för förberedande av ändringar i fördraget. Finlands riksdag ska utse sina företrädare i konventet. När fördraget har trätt i kraft utser riksdagens plenum enligt arbetsordningens 10 § 2 mom. riksdagens företrädare i konventet.

Hittills har företrädare för riksdagen deltagit i arbetet i två konvent. Det första konventet utarbetade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och det andra utkastet till det konstitutionella fördraget. Riksdagens företrädare utsågs av talmanskonferensen i enlighet med 6 § 1 mom. 11 punkten i riksdagens arbetsordning. När det nya fördraget trätt i kraft kommer rätten att utse företrädare att överföras på riksdagens plenum i enlighet med 10 § 2 mom. i arbetsordningen.

Under de två tidigare konventens arbete rapporterade och överlade riksdagens företrädare regelbundet med stora utskottet, utrikesutskottet och grundlagsutskottet. Sett i efterskott informerades riksdagens behöriga organ exemplariskt om konventsarbetet. Riksdagsorganens ståndpunkter införlivades i konventsprocessen på ett fullt tillfredsställande sätt.

Om konventet blir ett stående inslag i EU:s beslutsprocess bör man se över den formella ställning som de av riksdagen utsedda konventsföreträdarna har. I synnerhet under konventsarbetet för det konstitutionella fördraget var det uppenbart att konventet utvecklats från ett reflexionsforum med självständiga experter i riktning mot en faktisk mellanstatlig förhandlingsprocess. Detta ledde inte till några problem mellan riksdagen och dess företrädare. Det är ändå otillfredsställande att frågorna om konventsföreträdarnas rapporteringsskyldighet och deras kontakter med riksdagens organ inte är reglerade. Reglering behövs desto mer som principen om riksdagsledamöternas oberoende enligt grundlagens 29 § kunde anses vara oförenlig med den ställning som en riksdagsföreträdare har i egenskap av förhandlare.

Grundlagens 29 § gäller det s.k. förbudet mot imperativt mandat. En riksdagsledamot är inte bunden av order från dem som valt honom eller henne i de ärenden som beslutas i riksdagen. Grundlagens 29 § innebär inte att riksdagens inte skulle kunna ge en av sina ledamöter i uppdrag att företräda riksdagen i förhandlingar inom ramen för riksdagens förhandlingsmandat och i kontakt med de behöriga organen. Det är fråga om ett frivilligt förtroendeuppdrag som ledamoten kan avsäga sig eller befrias från.

Eftersom det är omöjligt att förutse alla kommande situationer är det mest funktionellt att besluta om företrädarnas rapporteringsskyldighet och förhållningsregler särskilt vid varje utnämning. En lämplig lösning vore allmänna anvisningar godkända av talmanskonferensen. Eftersom det för närvarande inte finns någon bestämmelse om allmänna anvisningar för de av riksdagen utsedda företrädarna enligt 10 § har översynskommissionen föreslagit att 10 § 3 mom. ändras i detta avseende.

DETALJMOTIVERING

10 §. Enligt förslaget ska 3 mom. ändras så att talmanskonferensen kan utfärda allmänna anvisningar om de kontakter som de i 2 mom. avsedda företrädarna för riksdagen ska ha med riksdagen och dess organ. Allmänna anvisningar ska kunna ges riksdagens företrädare när de deltar i sådant internationellt samarbete där riksdagens medverkan sker på

grundval av ett internationellt avtal och som inte nämns i 1 mom. Till dessa företrädare hör Finlands företrädare i konventet som förbereder ändringar av EU:s konstitutionella fördrag. Med kontakter avses företrädarnas rapportering om sin verksamhet och behövlig dialog med t.ex. det eller de utskott som ska följa konventsarbetet. Det är meningen att de allmänna anvisningarna ska innehålla detaljerade regler om rapporteringsskyldigheten. Därför föreslås det att den nuvarande bestämmelsen om att även de företrädare som avses i 2 mom. årligen ska lämna en berättelse om sin verksamhet ska utgå.

30 §. Till paragrafen föreslås tillägg av bestämmelser om den subsidiaritetskontroll som avses i EU:s konstitutionella fördrag. Dessutom införs en hänvisningsbestämmelse i fråga om behandlingen av ärenden som gäller fullmaktsklausulerna i artikel IV-444 i fördraget.

Enligt förslaget ska anteckning om att de handlingar som EU-institutioner sänder till riksdagen har inkommit göras i stora utskottet, som sänder dem till berörda fackutskott för eventuella åtgärder. De handlingar som innehåller förslag till europeiska lagstiftningsakter delges också Ålands lagting, som kan framföra sin uppfattning om förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen för stora utskottet.

Det är inte meningen att stora utskottet automatiskt ska behandla varje dokument som kommer från EU:s institutioner, utan att en handling tas upp för behandling bara på förslag av utskottets arbetsdelegation eller en utskottsmedlem eller på grund av ett ställningstagande från ett fackutskott eller Ålands lagting. EU-sekretariatet ska följa beredningen av lagstiftning i institutionerna och underrätta stora utskottets arbetsdelegation om sina iakttagelser. Om stora utskottet anser att det finns anledning att tillstålla EU-institutionerna ett motiverat yttrande om att subsidiaritetsprincipen inte följs, ska utskottet i ett betänkande föreslå detta för riksdagens plenum, som beslutar i ärendet.

Enligt förslaget kan stora utskottet i sitt betänkande föreslå att plenum godkänner ett ställningstagande om att väcka talan enligt artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet. Om riksdagen godkänner förslaget ska statsrådet underrättas om riksdagens ståndpunkt genom en skrivelse.

32 §. Det föreslås att 1 och 2 mom. ska nämna de initiativ från Europeiska rådet som nämns i artikel IV-444 i fördraget och som gäller Europeiska rådets beslut om att EU-rådet kan besluta med kvalificerad majoritet i ett ärende som enligt det konstitutionella fördraget kräver enhällighet eller om att ordinarie lagstiftningsförfarande ska tillämpas i ett ärende där det enligt fördraget krävs kvalificerad lagstiftningsordning. I dessa ärenden kan riksdagen enligt det konstitutionella fördraget besluta att antingen godkänna Europeiska rådets initiativ eller meddela invändning mot det. Det räcker med att ett nationellt parlament meddelar invändning för att det beslut som initiativet gäller inte ska antas.

Europeiska rådets initiativ remitteras efter remissdebatt till stora utskottet eller utrikesutskottet för beredning. Enligt 3 mom. kan ärendet också remitteras till andra utskott för utlåtande. Dessutom kan det utskott som tar fram betänkandet enligt 38 § 1 mom. i arbetsordningen begära utlåtande av ett annat utskott. Utskottets betänkande ska innehålla ett förslag till riksdagens ställningstagande, om vilket plenum fattar beslut.

Ikraftträdandebestämmelsen. Enligt förslaget ska ikraftträdandet av ändringarna i arbetsordningen kopplas till det konstitutionella fördragets ikraftsättande i Finland.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslår talmanskonferensen att riksdagen godkänner följande beslut:

**Riksdagens beslut
om ändring av riksdagens arbetsordning**

I enlighet med riksdagens beslut, som fattats enligt 52 § 1 mom. i grundlagen, *ändras* i riksdagens arbetsordning av den 17 december 1999 (40/2000) 10 § 3 mom., rubriken för 30 § och 32 § 1 och 2 mom. samt *fogas* till 30 § nya 3–5 mom. som följer:

10 §

Riksdagens företrädare i internationella organ

De företrädare för riksdagen som avses i 1 (*utesl.*) mom. skall årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen. *Talmanskonferensen kan utfärda allmänna anvisningar om de kontakter som de i 2 mom. avsedda företrädarna skall ha med riksdagen och dess organ.*

30 §

Ärenden som gäller Europeiska unionen

De handlingar som översänds till riksdagen från någon av Europeiska unionens institutioner i enlighet med Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (det konstitutionella fördraget), undertecknat i Rom den 29 oktober 2004, skall antecknas som inkomna av stora utskottet, som sänder handlingarna till det berörda fackutskottet för eventuella åtgärder. De handlingar som innehåller ett utkast till europeisk lagstiftningsakt skall delges Ålands lagting så att lagtinget kan meddela stora utskottet sin uppfattning om utkastet med avseende på den subsidiaritetsprincip som definieras i artikel I-11 i det konstitutionella fördraget. (Nytt)

Riksdagen kan på förslag från stora utskottet besluta att avge ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 6 i det konstitutionella fördragets protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och besluta om riksdagens ståndpunkt till att väcka talan i enlighet med artikel 8 i samma protokoll. (Nytt)

I fråga om behandlingen av Europeiska rådets initiativ enligt artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget gäller 32 §. (Nytt)

4 kap.
Beredning av ärenden för plenum

32 §

Remittering av ärenden till utskott

Regeringspropositioner, motioner, lagförslag som har godkänts att vila, lagar som inte har blivit stadfästa, berättelser till riksdagen, till riksdagen för granskning lämnade förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå samt förslag till riksdagens arbetsordning, lag om riksdagens tjänstemän, riksdagens valstadga samt till reglementen och instruktioner, *Europeiska rådets initiativ enligt artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget* samt övriga särskilt föreskrivna ärenden skall remitteras till utskott för beredning innan de tas upp till beslut i plenum. Om riksdagen beslutar det kan också andra ärenden remitteras till utskott för beredning.

När dessa ärenden remitteras till utskott förs en debatt (*remissdebatt*) i plenum. Efter remissdebatten beslutar riksdagen på förslag av talmanskonferensen till vilket utskott ärendet skall remitteras. *Ett initiativ från Europeiska rådet enligt 1 mom. remitteras till stora utskottet eller utrikesutskottet.* Talmanskonferensen kan besluta att en regeringsproposition som kompletterar en annan proposition skall remitteras till ett utskott utan remissdebatt. Detta skall meddelas i plenum. Om remittering av åtgärdsmotioner till utskott föreskrivs i 33 §.

Detta beslut träder i kraft samma dag som [lagen om sättande i kraft av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, undertecknat i Rom den 29 oktober 2004,] träder i kraft.

Bilaga 2: Det konstitutionella fördragets artiklar om de nationella parlamenten

ARTIKEL I-11

Grundläggande principer

1. Principen om tilldelade befogenheter skall styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet skall styra utövandet av dessa befogenheter.

2. Enligt principen om tilldelade befogenheter skall unionen handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i konstitutionen för att nå de mål som fastställs däri. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i konstitutionen skall tillhöra medlemsstaterna.

3. Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, varken på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Unionens institutioner skall tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten skall se till att denna princip följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.

4. Enligt proportionalitetsprincipen skall unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i konstitutionen.

Unionens institutioner skall tillämpa proportionalitetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

ARTIKEL I-18

Flexibilitetsklausul

1. Om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som anges i del III, nå något av de mål som fastställs genom konstitutionen, och konstitutionen inte innehåller de nödvändiga befogenheterna härför, skall ministerrådet, på förslag av Europeiska kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, med enhällighet anta lämpliga åtgärder.

2. Europeiska kommissionen skall vid det förfarande för kontroll av subsidiaritetsprincipen som avses i artikel I-11.3 uppmärksamma nationella parlament på de förslag som grundar sig på den här artikeln.

3. De åtgärder som grundar sig på denna artikel får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i de fall där konstitutionen utesluter en sådan harmonisering.

ARTIKEL I-42

Särskilda bestämmelser om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

1. Unionen skall utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom
 - a) antagande av europeiska lagar och ramlagar som syftar till att, om nödvändigt, tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar på de områden som avses i del III,
 - b) främjande av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, särskilt på grundval av ett ömsesidigt erkännande av rättsliga och utomrättsliga avgöranden, och
 - c) operativt samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, däribland polisen och tullen samt andra myndigheter som är specialiserade på att förebygga och upptäcka brott.
2. De nationella parlamenten får, inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa, delta i de utvärderingssystem som avses i artikel III-260. De skall vara knutna till den politiska kontrollen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet i enlighet med artiklarna III-276 och III-273.
3. Medlemsstaterna skall ha initiativrätt på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete i enlighet med artikel III-264.

ARTIKEL I-46

Principen om representativ demokrati

1. Unionens sätt att fungera skall bygga på representativ demokrati.
2. Medborgarna skall företrädas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet.

Varje medlemsstat skall företrädas i Europeiska rådet av sin stats- eller regeringschef och i rådet av sin regering, vilka själva skall vara demokratiskt ansvariga antingen inför sitt nationella parlament eller inför sina medborgare.
3. Varje medborgare skall ha rätt att delta i unionens demokratiska liv. Besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.
4. De politiska partierna på europeisk nivå skall bidra till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja.

ARTIKEL I-58**Villkor för medlemskap och förfarande för anslutning till unionen**

1. Unionen skall vara öppen för alla europeiska stater som respekterar de värden som anges i artikel I-2 och som förbinder sig att gemensamt främja dem.

2. Varje europeisk stat som önskar bli medlem av unionen skall ställa sin ansökan till rådet. Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall underrättas om denna ansökan. Rådet skall besluta med enhällighet efter att ha hört kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet som skall besluta med en majoritet av sina ledamöter. Villkoren och de närmare bestämmelserna för att upptas som medlem skall fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och kandidatstaten. Detta avtal skall ratificeras av samtliga avtalslutande stater i överensstämmelse med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

ARTIKEL III-259

De nationella parlamenten skall, när det gäller lagstiftningsförslag och lagstiftningsinitiativ som läggs fram inom ramen för avsnitten 4 och 5, se till att subsidiaritetsprincipen respekteras i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

ARTIKEL III-260

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna III-360–III-362 får rådet på förslag av kommissionen anta europeiska förordningar eller beslut med regler som anger formerna för hur medlemsstaterna i samarbete med kommissionen skall genomföra en objektiv och opartisk utvärdering av hur medlemsstaternas myndigheter genomför unionens politik enligt detta kapitel, särskilt för att främja en fullständig tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande. Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall informeras om innehållet i och resultatet av utvärderingen.

ARTIKEL III-261

En ständig kommitté skall inrättas vid rådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen främjas och förstärks i frågor som rör den inre säkerheten. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel III-344 skall den främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Företrädare för unionens berörda organ och myndigheter kan medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall informeras om arbetet.

ARTIKEL III-273

1. Eurojusts uppgift skall vara att stödja och stärka samordning och samarbete mellan de nationella myndigheter som har till uppgift att utreda och lagföra allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater eller som det krävs lagföring för på gemensamma grunder, på grundval av operationer som genomförs och information som lämnas av myndigheterna i medlemsstaterna och av Europol.

Eurojusts struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter skall i detta hänseende regleras i europeiska lagar. Dessa uppgifter kan omfatta

a) inledande av brottsutredningar och förslag till inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av de behöriga nationella myndigheterna, särskilt de som gäller brott som skadar unionens finansiella intressen,

- b) samordning av de utredningar och lagföringsförfaranden som avses i led a,
- c) stärkande av det rättsliga samarbetet, bland annat genom lösning av frågor om domstolsbehörighet och nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket.

I de europeiska lagarna skall även villkoren fastställas för deltagande av Europaparlamentet och de nationella parlamenten i utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

2. Inom ramen för de lagföringsförfaranden som avses i punkt 1 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel III-274 skall de formella processrättsliga åtgärderna vidtas av behöriga nationella tjänstemän.

ARTIKEL III-276

1. Europols uppgift skall vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som är föremål för unionens politik.

2. Europols struktur, arbetssätt, verksamhetsområden och uppgifter skall regleras i europeiska lagar. Dessa uppgifter kan omfatta

a) insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av information, särskilt från medlemsstaternas myndigheter eller från tredjelands myndigheter eller från utomstående organ,

b) samordning, organisering och genomförande av utredningar och operativa insatser tillsammans med medlemsstaternas behöriga myndigheter eller inom gemensamma utredningsgrupper, i förekommande fall i samverkan med Eurojust.

I dessa europeiska lagar skall även närmare föreskrifter meddelas för den kontroll av Europols verksamhet som utförs av Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten.

3. Alla Europols operativa insatser skall genomföras i samverkan och samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. Tvångsåtgärder får genomföras endast av de behöriga nationella myndigheterna.

ARTIKEL IV-443

Ordinarie ändringsförfarande

1. Varje medlemsstats regering, Europaparlamentet eller kommissionen får förelägga rådet utkast till ändringar av detta fördrag. Dessa utkast skall översändas av rådet till Europeiska rådet och tillställas de nationella parlamenten.

2. Om Europeiska rådet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen med enkel majoritet antar ett beslut om att granska de ändringar som föreslås skall Europeiska rådets ordförande sammankalla ett konvent som är sammansatt av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och

kommissionen. Även Europeiska centralbanken skall höras när det är fråga om institutionella ändringar på det monetära området. Konventet skall behandla utkastet till ändringar och skall med konsensus anta en rekommendation till en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar enligt punkt 3.

Europeiska rådet får med enkel majoritet, efter Europaparlamentets godkännande, besluta att inte sammankalla konventet när ändringarnas omfattning inte motiverar det. I det senare fallet skall Europeiska rådet fastställa mandatet för en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar.

3. En konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar skall sammankallas av rådets ordförande i syfte att i samförstånd komma överens om de ändringar som skall göras i detta fördrag.

Ändringarna träder i kraft när de har ratificerats av alla medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

4. Om fyra femtedelar av medlemsstaterna inom en period på två år efter undertecknandet av fördraget om ändring av detta fördrag har ratificerat detta fördrag och en eller flera medlemsstater har stött på problem med nämnda ratifikation, skall Europeiska rådet ta upp frågan.

ARTIKEL IV-444

Förenklat förfarande för ändring

1. När det i del III föreskrivs att rådet skall besluta med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall, får Europeiska rådet anta ett europeiskt beslut om bemyndigande för rådet att besluta med kvalificerad majoritet på det området eller i det fallet.

Denna punkt skall inte tillämpas på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

2. När det i del III föreskrivs att europeiska lagar eller ramlagar skall antas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, får Europeiska rådet anta ett europeiskt beslut om bemyndigande att sådana lagar eller ramlagar får antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3. Varje initiativ från Europeiska rådet på grundval av punkt 1 eller 2 skall översändas till de nationella parlamenten. När invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader från detta översändande, skall det europeiska beslut som avses i punkt 1 eller 2 inte antas. I avsaknad av invändningar får Europeiska rådet anta beslutet.

ARTIKEL IV-445

Förenklat förfarande för ändring avseende unionens inre politik och inre åtgärder

1. Varje medlemsstats regering, Europaparlamentet eller kommissionen får förelägga Europeiska rådet utkast till sådana ändringar av samtliga eller delar av bestämmelserna i del III avdelning III som rör unionens inre politik och inre åtgärder.

2. Europeiska rådet får anta ett europeiskt beslut om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i del III avdelning III. Europeiska rådet skall besluta med enhällighet efter

att ha hört Europaparlamentet och kommissionen samt Europeiska centralbanken i fall av institutionella ändringar på det monetära området.

Detta europeiska beslut träder i kraft först sedan det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

3. Det europeiska beslut som avses i punkt 2 får inte utöka de befogenheter som unionen tilldelas i detta fördrag.

PROTOKOLL OM DE NATIONELLA PARLAMENTENS ROLL I EUROPEISKA UNIONEN

DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA,

SOM ERINRAR OM att det sätt på vilket de nationella parlamenten granskar sin regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis,

SOM ÖNSKAR uppmuntra till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet och öka deras möjligheter att uttrycka sin uppfattning om utkast till europeiska lagstiftningsakter och andra frågor som kan vara av särskilt intresse för dem,

HAR ENATS OM följande bestämmelser, som skall fogas till Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och till Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.

AVDELNING I INFORMATION TILL DE NATIONELLA PARLAMENTEN ARTIKEL 1

Kommissionen skall översända sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till de nationella parlamenten vid offentliggörandet. Kommissionen skall också översända det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet.

ARTIKEL 2

Utkast till europeiska lagstiftningsakter som tillställs Europaparlamentet och rådet skall översändas till de nationella parlamenten.

I detta protokoll avses med *utkast till europeisk lagstiftningsakt* förslag från kommissionen, initiativ från en grupp medlemsstater, initiativ från Europaparlamentet, framställningar från domstolen, rekommendationer från Europeiska centralbanken och framställningar från Europeiska investeringsbanken som syftar till antagandet av en europeisk lagstiftningsakt.

Kommissionen skall översända sina utkast till europeiska lagstiftningsakter direkt till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet.

Europaparlamentet skall översända sina utkast till europeiska lagstiftningsakter direkt till de nationella parlamenten.

Rådet skall översända de utkast till europeiska lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater, domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken till de nationella parlamenten.

ARTIKEL 3

De nationella parlamenten kan, i enlighet med förfarandet i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, tillstålla Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande om huruvida ett utkast till europeisk lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Om utkastet till europeisk lagstiftningsakt kommer från en grupp medlemsstater skall rådets ordförande översända det eller de motiverade yttrandena till regeringarna i dessa medlemsstater.

Om utkastet till europeisk lagstiftningsakt kommer från domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken skall rådets ordförande översända det eller de motiverade yttrandena till institutionen eller organet i fråga.

ARTIKEL 4

En tidsfrist på sex veckor skall iakttas mellan den dag då ett utkast till europeisk lagstiftningsakt görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då utkastet förs upp på rådets preliminära dagordning för antagande av detta eller för antagande av en ståndpunkt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. I brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen skall anges i rådets akt eller ståndpunkt. Utom i vederbörligen motiverade brådskande fall får inga överenskommelser komma till stånd om ett utkast till europeisk lagstiftningsakt under dessa sex veckor. Utom i vederbörligen motiverade brådskande fall skall en tidsfrist på tio dagar iakttas mellan den dag då ett utkast till europeisk lagstiftningsakt förs upp på rådets preliminära dagordning och antagandet av en ståndpunkt.

ARTIKEL 5

Dagordningarna för och resultaten av rådets möten, inklusive protokollen från rådets möten då det diskuterar utkast till europeiska lagstiftningsakter, skall översändas direkt till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till medlemsstaternas regeringar.

ARTIKEL 6

När Europeiska rådet överväger att använda bestämmelsen i artikel IV-444.1 eller IV-444.2 i konstitutionen, skall de nationella parlamenten underrättas om Europeiska rådets initiativ minst sex månader innan ett europeiskt beslut antas.

ARTIKEL 7

Revisionsrätten skall för kännedom översända sin årsrapport till de nationella parlamenten samtidigt som den översänds till Europaparlamentet och rådet.

ARTIKEL 8

Om de nationella parlamenten har två kammare skall artiklarna 1–7 gälla båda kammarna.

AVDELNING II**MELLANPARLAMENTARISKT SAMARBETE****ARTIKEL 9**

Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet mellanparlamentariskt samarbete skall organiseras och främjas inom unionen.

ARTIKEL 10

En konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som den finner lämpliga. Konferensen skall dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackutskott. Den kan också anordna mellanparlamentariska konferenser om särskilda teman, särskilt för att diskutera frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Konferensens bidrag skall inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter.

PROTOKOLL OM TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA

DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA,

SOM ÖNSKAR säkerställa att beslut fattas så nära unionens medborgare som möjligt,

SOM ÄR BESLUTNA att fastställa villkoren för tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, vilka anges i artikel I-11 i konstitutionen, och att upprätta ett system för att kontrollera institutionernas tillämpning av dessa principer,

HAR DÄRFÖR ENATS OM följande bestämmelser, som skall fogas till Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

ARTIKEL 1

Varje institution skall fortlöpande se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt artikel I-11 i konstitutionen följs.

ARTIKEL 2

Innan kommissionen föreslår en europeisk lagstiftningsakt skall den hålla omfattande samråd. Vid dessa samråd skall i förekommande fall den regionala och lokala dimensionen av de planerade åtgärderna beaktas. I mycket brådskande fall skall kommissionen inte hålla samråd. Den skall motivera sitt beslut i förslaget.

ARTIKEL 3

I detta protokoll avses med *utkast till europeisk lagstiftningsakt* förslag från kommissionen, initiativ från en grupp medlemsstater, initiativ från Europaparlamentet, framställningar från domstolen, rekommendationer från Europeiska centralbanken och framställningar från Europeiska investeringsbanken som syftar till antagande av en europeisk lagstiftningsakt.

ARTIKEL 4

Kommissionen skall översända sina utkast till europeiska lagstiftningsakter och ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftern.

Europaparlamentet skall översända sina utkast till europeiska lagstiftningsakter och ändrade utkast till de nationella parlamenten.

Rådet skall till de nationella parlamenten översända de utkast till europeiska lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater, domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken liksom ändrade utkast.

Efter antagandet skall Europaparlamentet översända sina lagstiftningsresolutioner och rådet sina ståndpunkter till de nationella parlamenten.

ARTIKEL 5

Utkasten till europeiska lagstiftningsakter skall motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Varje utkast till europeisk lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna följts. Formuläret bör innehålla underlag som gör det möjligt att bedöma dess finansiella konsekvenser och, om det gäller en europeisk ramlag, dess konsekvenser för de bestämmelser som medlemsstaterna skall genomföra, i förekommande fall även i den regionala lagstiftningen. Skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån skall bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana. I utkasten till europeiska lagstiftningsakter skall hänsyn tas till att det ekonomiska eller administrativa ansvar som vilar på unionen, nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare så långt som möjligt skall begränsas och stå i proportion till det mål som skall uppnås.

ARTIKEL 6

De nationella parlamenten och kamrarna i sådana parlament får, inom sex veckor räknat från den dag då ett utkast till europeisk lagstiftningsakt översänds, tillställa Europaparlamentets,

rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Varje nationellt parlament eller kammare i ett nationellt parlament skall i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter.

Om utkastet till europeisk lagstiftningsakt kommer från en grupp medlemsstater, skall rådets ordförande översända yttrandet till dessa medlemsstaters regeringar.

Om utkastet till europeisk lagstiftningsakt kommer från domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken skall rådets ordförande översända yttrandet till den berörda institutionen eller det berörda organet.

ARTIKEL 7

Europaparlamentet, rådet och kommissionen, samt i förekommande fall gruppen av medlemsstater, domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken skall, om utkastet till europeisk lagstiftningsakt kommer från dem, ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten eller från en kammare i ett sådant parlament.

Varje nationellt parlament skall förfoga över två röster, fördelade med hänsyn till det nationella parlamentariska systemet. I ett nationellt parlamentariskt tvåkammerssystem skall var och en av de båda kamrarna förfoga över en röst.

Om minst en tredjedel av det totala antal röster som tilldelats de nationella parlamenten i enlighet med andra stycket lämnar motiverade yttranden om att ett utkast till europeisk lagstiftningsakt inte respekterar subsidiaritetsprincipen skall utkastet omprövas. Om det gäller ett utkast till europeisk lagstiftningsakt på grundval av artikel III-264 i konstitutionen om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, skall tröskeln vara en fjärdedel.

Efter omprövningen kan kommissionen, eller i förekommande fall gruppen av medlemsstater, Europaparlamentet, domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken, om utkastet till europeisk lagstiftningsakt kommer från dem, besluta att antingen stå fast vid utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Detta beslut skall vara motiverat.

ARTIKEL 8

Europeiska unionens domstol är behörig att pröva en talan om åsidosättande, genom en europeisk lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen, vilken talan enligt villkoren i artikel III-365 i konstitutionen väcks av en medlemsstat eller överlämnas av den på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament i enlighet med dess interna rättsordning.

I enlighet med de närmare bestämmelserna i samma artikel får en sådan talan väckas även av Regionkommittén mot europeiska lagstiftningsakter som enligt konstitutionen inte kan antas utan att kommittén har hörts.

ARTIKEL 9

Kommissionen skall varje år lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om tillämpningen av artikel I-11 i konstitutionen. Denna årliga rapport skall även sändas till Regionkommittén och till Ekonomiska och sociala kommittén.

Bilaga 3: Sammanfattning av utskottens yttranden

10.3.2004

Samtliga utskott i riksdagen med undantag av framtidsutskottet har lämnat yttranden. De flesta utnyttjade det bifogade frågeformuläret och därtill kom flera utskott med ytterligare iakttagelser. Nedan följer en sammanställning av fackutskottens yttranden med undantag för utrikesutskottet. Stora utskottets och utrikesutskottets iakttagelser behandlas i enlighet med utskottens roll särskilt i slutet av denna bilaga.

1. Hur många EU-ärenden (E- och U-ärenden) behandlade utskottet under 2003 års riksmöte? Uppge för jämförelsens skull även hur många andra riksdagsärenden som behandlades.

	2003			2002		
	EU-ärenden		traditionella rd-ärenden	EU-ärenden		traditionella rd-ärenden
	väckta	utlåtanden		väckta	utlåtanden	
GrU	10	1	40	55	11	82
UtU	55	4	17	79	8	36
FiU	42	19	42	-	53	-
FvU	28	5	25	43	25	50
LaU	35	6	13	49	19	41
KoU	38	21	0	-	-	-
JsU	12	6	9	27	23	22
FsU	3	1	4	-	-	-
KuU	10	4	10	13	9	30
ShU	23	6	39	34	11	66
EkU	45	17	18	55	18	31
AjU	13	3	18	-	-	-
MiU		26	9	-	26	29
	314	119	244			

Förklaring: De siffror utskotten uppger är inte helt kommensurabla. Också ärenden som resulterat i ett betänkande eller yttrande har beaktats som "traditionella riksdagsärenden".

EU-ärendena torde till antalet svara mot ungefär hälften av fackutskottens arbetsmängd.

2. Hur stor procentuell andel av den tillgängliga tiden gick åt till att behandla EU-ärenden? (Gör en bedömning av hur stor del av utskottens mötestid och utskottsrådets totala arbetstid som gått åt till EU-ärenden.)

	Av utskottets mötestid %	Av utskottsrådets totalarbetstid %
GrU	-	-
UtU	ca 33	-
FiU	-	ca 5-20
FvU	ca 10–20	ca 5-10
LaU	ca 10–15	ca 20
KoU	ca 40	ca 30
JsU	ca 50	ca 40
FsU	ca 33–50	ca 33–50
KuU	ca 10	ca 10
ShU	-	-
EkU	ca 50	-
AjU	ca 15–20	ca 20–25
MiU	ca 70	ca 70

3. Anser utskottet att det har tillräckligt med tid att behandla EU-ärenden? Bedöm särskilt följande faktorer:

- Statsrådets skrivelser/utredningars rättidighet: har utskottet normalt tillräckligt med tid för behandlingen innan Finlands ståndpunkt måste slås fast?
- Behandlingen av E-skrivelser: Medger den tid som står till buds normalt att ärenden behandlas så grundligt som utskottet självt skulle önska?

I vanliga fall kommer ärenden rättidigt till riksdagen och utskotten har tillräckligt med tid att behandla dem. Men alla utskott klagat över att viktiga ärenden (också) under det senaste riksmötet kommit så sent att riksdagens faktiska möjligheter att påverka saken urholkats.

Ekonomiutskottet ondgör sig över att dess kapacitet med nöd och näppe räcker till för att behandla ärenden. En betydande del av det stora totala antalet riksdags- och EU-ärenden är omfattande och svåra författningsskomplex.

4. Om utskottet anser sig behöva mera tid, ange:
- En uppskattning av behovet av extra tid per vecka i snitt.
 - Förslag hur extra tid ska utverkas.

De flesta utskott anser att det inte behövs extra tid. KoU och MiU ser ett visst behov, men ingen möjlighet. EkU vill återkomma till saken i samband med en övergripande utredning av arbetstiderna i riksdagen.

5. **Anser utskottet sig ha en tillräckligt bra uppfattning om Finlands EU-politik på utskottets eget ansvarsområde? Anser utskottet att riksdagen får utöva sin behörighet som sig bör när det gäller EU-ärendena inom utskottets ansvarsområde?**
- Har utskottet tillräckliga möjligheter att sätta EU-ärendena i prioritetsordning enligt deras politiska betydelse?
 - Brukar utskottet regelbundet höra motsvarande ministerium eller ministerier för att få en helhetsbild av hur EU-ärendena sköts? Hur ofta i så fall?
 - Vissa av EU:s politikområden berör ansvarsområdet för flera utskott: Samordnas fackutskottens arbete tillräckligt i dessa fall? Hur kan samordningen förbättras? Utskotten är i det stora hela tillfreds med sina möjligheter att skapa sig en helhetsuppfattning om EU-politiken inom respektive område och att rangordna ärenden. Alla fackutskott hör ministerier en gång per session eller oftare för att skapa sig en samlad uppfattning.

Vad gäller samordningen inom riksdagen är svaren starkt splittrade: en del utskott understryker betydelsen av en tillräckligt bred behandling i fackutskott, andra ser gärna att ansvaret koncentreras till ett fackutskott med (huvud)ansvaret. Fackutskottens relation till finansutskottet och dess delegationer påtalas av flera utskott.

6. **Finns det ärenden som enligt utskottets mening kunde klara sig med mindre eller helt slopad behandling? Om svaret är ja, beskriv vilka ärenden det handlar om och kom med förslag till hur förfarandet kan göras.**

För merparten av utskotten finns det inga sådana ärenden. FiU och EkU påpekar att det är en ren formsak att vissa frågor faller inom riksdagens behörighet, ärendena kan i sig vara helt obetydliga. LaU framhåller att ärendenas betydelse inte står i direkt proportion till deras klassificering (U eller E). AjU önskar att det fanns färre ärenden typ berättelser.

7. **Anser sig utskottet få tillräckligt med information om den fortsatta behandlingen av ärendet i stora utskottet och EU-institutionerna?**

FiU, LaU och JsU är på det hela taget tillfreds. KuU konstaterar att informationen är tillgänglig men beroende av ledamöternas och tjänstemännens egen aktivitet. FvU vill få den uppföljnings- och responsinformation som är riktad till utskottet. AjU vill veta om StoU godkänner en ståndpunkt som avviker från dess egen. Enligt ShU finns det rum för förbättringar, vilket kan åtgärdas genom att ministerierna hörs oftare. EkU noterar att kvaliteten på uppföljningsinformationen varierar avsevärt, informationen är vanligtvis reaktion på det som redan hänt i "Bryssel". MiU efterlyser bättre uppföljningsinformation, speciellt om förlikningsförfarandena, men påminner om de knappa mötestiderna.

8. **I det nuvarande systemet remitteras U-ärenden till fackutskott för (obligatoriskt) yttrande, medan E-ärenden vanligtvis sänds för eventuella åtgärder. Fackutskottet bestämmer då självt hur omfattande behandlingen är. Vore det bättre om fackutskotten fick bestämma om yttrande behövs också om U-ärenden?**

De flesta utskotten är för att själva få bestämma om de avger ett yttrande eller inte. FvU noterar att nuvarande praxis är problemfri och därmed inte stöder en ändring. KoU och JsU påpekar att det också nu är möjligt att lämna yttranden "enligt det korta formuläret". LaU efterlyser fler möjligheter till ett lättare

ställningstagande än ett yttrande, t.ex. ett uttalande i protokollet. Detta kräver visserligen att fackutskottens protokoll blir omedelbart tillgängliga.

9. **Det sägs ofta att U-ärenden inte ges samma tyngd i fackutskotten som regeringens propositioner och att behandlingen av U-ärenden därför fördröjs eller inskränks. Håller utskottet med om detta? Vad bör göras för att rätta till situationen?**

Bara JsU, EkU och MiU ger U-ärenden samma tyngd som regeringens propositioner. LaU påpekar att frågorna inte ens kan jämföras med varandra. Övriga utskott uttrycker på olika sätt att man inte engagerar sig lika mycket i U-ärenden som i propositioner. Utskotten hoppas på förbättring.

10. **Är statsrådets skrivelser och utredningar till form och innehåll till nytta för utskotten?**
- Har utskottet under behandlingen en adekvat uppfattning om beslutsprocessen i unionen, förhandlingsläget, andra länders och Europaparlamentets ståndpunkt osv.?**
 - Har statsrådets ståndpunkt normalt samordnats tillräckligt väl med andra ministeriers och förvaltningsområdets ståndpunkter?**

Bara JsU är tillfreds med informationen. EkU konstaterar att informationen kvalitativt varierar mycket, men sätter detta i sammanhang med den varierande kvaliteten på Finlands medinflytande i EU generellt. Alla andra utskott har något att kommentera i fråga om informationen, främst att 1) frågornas centrala innehåll inte alltid går att utläsa ur handlingarna, 2) behandlingsfasen i EU inte alltid har uppgetts, 3) det brister i redogörelsen för förhandlingsläget (andra länders ståndpunkter osv.), 4) Europaparlamentets ståndpunkt/be-handlingsfas i regel saknas.

Samordningen mellan ministerierna anses i allmänhet tillfredsställande. Bara EkU noterar avvikelser.

11. **I utkastet till konstitutionellt fördrag för EU finns flera nya bestämmelser som är betydelsefulla med tanke på fackutskottens behörighet. Hur har utskottet behandlat framtidskonventets och konferenskonferensens arbete?**

Utskotten har (med undantag för Aju) arrangerat minst en utfrågning i saken. Flera har också lämnat yttranden.

12. **Vilka möjligheter bedömer sig utskottet ha att få väsentlig information om EU-ärendena inom sitt behörighetsområde (på eget initiativ, av stora utskottet, riksdagens specialmedarbetare i Bryssel, ministeriet, riksdagen och riksdagsbibliotekets informationstjänst, andra källor)?**

Nästan alla utskott anser sig ha goda möjligheter att få information – "det beror helt på utskottets egen aktivitet". JsU, LaU och KoU säger sig ha tagit fram sina egna informationskanaler. EkU och MiU ser det som ett problem att det inte finns tid/arbetskraft att behandla det rikliga informationsflödet.

13. **Hurdana kontakter har utskottet med motsvarande utskott i andra EU-länders parlament eller Europaparlamentet?**

FiU, KuU och MiU säger sig tidvis ha hört ledamöter av Europaparlamentet. Jordbruksutskotten och utskotten för jämställdhetsfrågor har regelbundet konferenser på EU-nivå. Övriga utskott har haft sporadiska kontakter med andra nationella parlament och Europaparlamentet.

14. Tilläggscommentarer: Nämn andra iakttagelser och förslag med betydelse för utvecklingen av behandlingen av EU-ärenden.

Merparten av tilläggscommentarerna förstärker eller fördjupar svaren ovan. EkU föreslår att fackutskotten kunde ges större ansvar för att formulera ståndpunkter genom att kalla yttrandena "förslag till riksdagens ståndpunkt". EkU talar kraftfullt för ett andra heltidsanställt utskottsråd.

Stora utskottet

Stora utskottet framför likadan kritik mot informationen från statsrådet som fackutskotten.

Otillräckliga mötestider är ett allvarligt problem för stora utskottet.

StoU efterlyser bättre samordning av sitt eget och fackutskottens arbete. Samtidigt lyfter det fram fackutskottens centrala ansvar för lagstiftningsärendenas innehåll.

StoU föreslår att dess och UtU:s befogenhet definieras på nytt i ärenden som gäller det konstitutionella fördraget.

StoU nämner att de omfattande internationella kontakterna redan gör det svårt för utskottet att upprätthålla dem.

Utrikesutskottet

UtU använder ungefär en tredjedel av sin tid till EU-ärenden; trenden är uppåtgående.

UtU lägger i sitt yttrande fram en lång rad iakttagelser om informationen i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.

UtU ser ingen anledning att behörighetsfördelningen mellan UtU och StoU ses över i konstitutionella frågor.

UtU:s svar på frågorna i formuläret är i linje med svaren från övriga fackutskott.

Bilaga 4: Sammandrag av ministeriernas och justitiekanslerns yttranden

19.3.2004

Yttranden lämnades av statsrådets kansli, alla ministerier utom försvarsministeriet och justitiekanslern i statsrådet.

1. Hur många EU-ärenden (E och U-ärenden) har ministeriet förberett för riksdagen under 2003 års riksmöte? Jämför: hur många propositioner som hänför sig till ministeriets förvaltningsområde lämnades under samma tid?

	U	E; USP	EU totalt	Reg. prop.
SRK	0	28	28	1
UM			100+	15
JM	9	15	24	15
IM	1	10	11	8
FM	23	20	43	42
UvM	2	29	31	13
JSM	5	7	12	7
KM	13	6	19	18
HIM	7	9	16	7
SHM	6	10	16	36
AM	0	4	4	19
MM	10	8	18	8

Obs: Ministeriernas siffror är inte sinsemellan jämförbara; vissa ministerier har inkluderat sina kompletterande skrivelser, andra inte. I UM:s siffror ingår också handlingar rörande ministerutfrågningar.

2. Beskriv i korthet beredningsprocessen i ministeriet för en skrivelse eller utredning till riksdagen. Beskriv särskilt beredningen av avsnittet "Statsrådets ståndpunkt" (samordning mellan ministerier och bekräftelse av ministeriets politiska lednings ståndpunkt).

I samtliga ministerier är beredningen av ett ärende anförtrodd en ansvarig tjänsteman som har det allmänna ansvaret för beredning och samordning. I de flesta ministerier har en avdelning hand om samordningen. I HIM har samordningen koncentrerats under ministeriets ledning. I SHM finns en särskild EU-grupp.

Ministerierna förefaller att anlita beredningssektioner i varierande grad; merparten av svaren låter förstå att sektioner anlitas i "viktiga" frågor, medan samordningen mellan ministerierna i andra fall sköts genom informella kontakter mellan tjänstemän. I AM sker beredningen nästan

uteslutande i breda trepartssektioner. I MM samordnas frågor i regel i sektioner.

3. **Ett obligatoriskt inslag i s.k. U-skrivelser och faktapromemorior till riksdagen är statsrådets (ministeriets) bedömning av den rättsliga grunden för unionens förslag till rättsakt eller beslut enligt fördragen och av förslagets författningsnivå enligt vårt rättssystem. Hur görs denna rättsliga bedömning i ministeriet? Har ni haft särskilda problem med processen eller behov av att utveckla den?**

Den rättsliga grunden enligt gemenskapsrätten: Ministeriernas svar är inte särskilt kommensurabla. Omkring hälften av ministerierna konstaterar att frågan utreds rutinmässigt och att det i förekommande fall sker en samordning med antingen UM eller SRK eller inom beredningssektionen. KM påpekar att frågan om rättslig grund ofta är politisk eller förhandlingstaktisk. Ärendena i UM har ofta många olika rättsliga grunder, också den juridiska rådgivningen är splittrad över flera enheter i ministeriet. SRK understryker att den har ansvaret för att samordna Finlands ståndpunkter till den rättsliga grunden, men bara ett par ministerier uppger sig konsultera SRK.

Inhemsk författningsnivå: Alla ministerier är medvetna om frågan. Det hör vanligtvis till den ansvarige tjänstemannen att utreda den. Ministerierna/tjänstemännen följer en rätt brokig praxis i att söka juridisk rådgivning eller samordna procedurer.

4. **Är det möjligt att bedöma hur mycket tid ministerierna använder för att bereda EU-ärenden för riksdagen? Gör en bedömning av den totala tidsanvändningen och i proportion till den totala tid som använts för beredning av E- och U-ärenden.**

Nästan alla ministerier anser att beredningen av ärenden för riksdagen är integrerad i annan beredning; samma handlingar (delar av dem) används både för att informera riksdagen och för andra ändamål. Riksdagens medverkan inverkar inte på arbetsmängden i nämnvärd grad. Men två ministerier framhåller att beredningen av U-skrivelser involverar "extra" arbetsfaser: översättning till svenska och inskrivning i systemet PTJ (system för beslutsfattande), som inte är kompatibelt med systemet EUTORI (register för EU-ärenden).

5. **Ministeriets bedömning av hur väl kravet på rätttidig information i 96 § i grundlagen uppfylls: I vilka situationer ger det upphov till praktiska problem att bestämmelsen följs? Möjliga förbättringsförslag?**

Ministerierna anser att U-ärenden normalt sänds i tid till riksdagen. Orsaker till tillfälliga dröjsmål är 1) frågor avancerar i överraskande snabb takt i EU:s institutioner, 2) dröjsmål med de olika språkversionerna av EU-handlingar, 3) behov av samordning på hemmaplan (4 ministerier) och 4) teknik för att informera riksdagen och avsaknad av resurser för den (MM). Förbättringsförslagen går främst ut på att underlätta den tekniska beredningen av U-skrivelser.

6. **Ministeriets egen bedömning av U-skrivelser och E-utredningars informationsvärde.**

Ministerierna är nöjda med den information de tillhandahåller. Bara SHM och JM funderar närmare över prioriteringen: ska informationen hellre vara detaljerad än politiskt betydelsefull eller både och?

7. Eventuella förslag från ministerierna om bättre teknik för att framställa skrivelser och utredningar till riksdagen.

Sex ministerier antingen påpekar att riksdagens och statsrådets datasystem inte går ihop eller önskar att riksdagen ska integreras i systemet EUTORI. UM föreslår ett särskilt förfarande (brevmodell) för inofficiell eller kompletterande information. KM påpekar att framställningen av U-ärenden är en helt separat process jämfört med all annan EU-dokumentproduktion. JSM efterlyser bättre anvisningar.

8. Ministeriets bedömning av samarbetet med riksdagen:

- a. **Blir riksdagens ställningstaganden tillgängliga i tid med tanke på när Finland ska meddela sin ståndpunkt i EU:s arbetsgrupper?**
- b. **Ger riksdagens ställningstaganden ministerierna en tillräckligt klar uppfattning om riksdagens vilja? Medger de tillräcklig flexibilitet i förhandlingarna?**
- c. **Har det utskott som svarar mot resp. ministerium en adekvat helhetsuppfattning om Finlands EU-politik inom sitt behörighetsområde?**

De flesta ministerier anser att riksdagens ställningstaganden är rättidiga. Bara KM och HIM omtalar problem.

Ministerierna anser att riksdagens ställningstaganden i det stora hela är tydliga och medger tillräcklig flexibilitet. HIM och SHM nämner att StoU:s (stora utskottets) ställningstaganden lämnar ibland rum för tolkning.

UM ser det som ett problem att vissa fackutskott begränsar utfrågningen av sakkunniga till motsvarande ministerium.

Alla ministerier anser att deras " eget " utskott har god kännedom om frågorna.

9. Enligt grundlagen omfattar riksdagens rätt till tillgång till information också beslut i kommittéförfarande och faktisk sammanjämkning inom ramen för öppen samordning. Hur har ministerierna ordnat med koncentrerad uppföljning av dessa frågor och informering av riksdagen?

Ministeriet har ett likadant ansvar för uppföljning, samordning och informering av riksdagen som i frågor som tas upp i rådet. De flesta ministerier anser att kommittéförfarandet i allmänhet uppfattas som så till vida tekniskt eller rådgivande att beslut i detta förfarande bara sällan kräver riksdagens medverkan. Effekterna av den öppna samordningen varierar inom olika förvaltningsområden; de fall som kan jämföras med " faktisk rättsaktsharmonisering " förefaller att vara få.

10. Riksdagen bör informeras om avtal mellan Europeiska unionen och tredje länder genom U- eller E-skrivelser (om avtalen faller inom riksdagens behörighet eller är allmänt

betydelsefulla) på samma sätt som om beredningen av andra beslut i unionen. Brister sägs ha förekommit särskilt i fråga om avtal som förhandlats fram av Europeiska kommissionen under tiden mellan att förhandlingsbemyndigande ges och underteckningsbemyndigande begärs. Vilken bedömning gör ministeriet för sitt eget vidkommande?

De flesta ministerier ser inget materiellt problem här. UM, JM och KM påpekar att metoderna för att behandla avtal med tredje länder varierar i EU:s institutioner. I blandavtal kan den bit som faller inom EU:s behörighet spela en mycket liten roll. I praktiken är det svårt att avgöra om 96 eller 97 § i grundlagen ska följas. Mera flexibilitet i förfarandet önskas.

- 11. Finns det frågor där ministeriet anser att behandlingen i riksdagen kunde göras lättare eller slopas? Om svaret är ja, ange vilka frågor det gäller och föreslå hur proceduren kan göras lättare.**

Ytterligare kommentarer: Eventuella andra iakttagelser eller förslag som kan ha betydelse för behandlingen av EU-ärenden i riksdagen

En del ministerier nämner upprepade, rutinmässiga eller obetydliga ärenden som det inte ska vara nödvändigt att sända till riksdagen. De hör delvis till området för lagstiftningen.

UVM och IM önskar att utfrågningen av ministrar i samband med inofficiella möten i rådet kunde upphöra.

HIM önskar att riksdagens tjänstemän håller ministerierna bättre informerade om behandlingen i riksdagen.

Den tekniskt besvärliga processen med att sätta upp U-skrivelser ogillas allmänt.