

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2003 rd

Regeringens proposition om godkännande av fördraget om Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakien anslutning till Europeiska unionen samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om upphävande av lagarna om sättande i kraft av Europaavtalen med dessa stater

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 oktober 2003 en proposition om godkännande av fördraget om Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakien anslutning till Europeiska unionen samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om upphävande av lagarna om sättande i kraft av Europaavtalen med dessa stater (RP 78/2003 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grund-

lagsutskottet ska lämna utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ambassadråd Soili Mäkeläinen-Buhanist, enhetschef Päivi Kaukoranta och enhetschef Sakari Vuorensola, utrikesministeriet
- överinspektör Kaisa Männistö, statsrådets kansli
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det fördrag mellan Europeiska unionens nuvarande medlemsstater och Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien om dessa staters anslutning till Europeiska unionen. Fördraget undertecknades i Aten i april 2003. En viktig del av fördra-

get utgörs av anslutningsakten med villkor för anslutningen och anpassningar i de fördrag som ligger till grund för unionen samt bilagor och protokoll. De avtalsslutande parternas förklaringar ingår i slutakten från signatärstaternas konferens.

Anslutningsfördraget träder i kraft den 1 maj 2004, förutsatt att alla parter i fördraget har deponerat sina ratifikationsinstrument hos Italiens regering före den 30 april 2004. En förutsättning för att anslutningsfördraget ska träda i kraft är att alla nuvarande medlemsstater ratificerar det. Om något av de länder som står i begrepp att ansluta sig inte har ratificerat fördraget inom utsatt tid träder det ändå i kraft den 1 maj 2004 för de länder som deponerat sitt ratifikationsinstrument.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen. Vidare ingår där förslag till lagar om upphävande av lagarna om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europaavtalen med de nya medlemsstaterna. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens

president samtidigt som anslutningsfördraget träder i kraft.

Enligt propositionens motivering är anslutningsfördraget för Finlands vidkommande det slag av betydelsefullt fördrag som avses i 94 § 1 mom. i grundlagen och kräver därmed riksdagens godkännande. Anslutningsfördraget kräver riksdagens godkännande också därför att det binder upp riksdagens budgetmakt. Dessutom behövs riksdagens godkännande för att en stor del av bestämmelserna i anslutningsfördraget gäller frågor som det måste lagstiftas om i Finland.

Enligt motiveringen innehåller anslutningsfördraget och de lagar som hänger samman med det inte bestämmelser som berör grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. Därför kan anslutningsfördraget godkännas med enkel majoritet och de föreslagna lagarna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

I 94 § 1 mom. i grundlagen sägs att riksdagen godkänner fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Anslutningsfördraget innehåller en lång rad bestämmelser i fråga om vilka det på behörigt sätt och i detalj utifrån praxis i grundlagsutskottet klargjorts att de hör till området för lagstiftningen. Riksdagens godkännande krävs också av den motiverade orsaken att unionens utvidgning innebär sådana upprepade och fortlöpande utgifter för staten som omfattas av riksdagens budgetmakt. Utskottet förenar sig om propositionen också på den punkten att fördraget har avsevärd betydelse på det sätt som avses i grundlagen. Unionens utvidgning är principiellt, ekonomiskt och politiskt sett

en mycket viktig fråga både för unionen och för Finland som medlemsstat.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande också för uppsägning av en sådan förpliktelse som avses i paragrafen. Anslutningsfördraget ersätter Europaavtalen med de nya medlemsstaterna. I dem ingår bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Till sina effekter kan upphävandet av en folkrättslig förpliktelse jämföras med uppsägning av en förpliktelse (GrUU 18/2002 rd, s. 2/II). Också därför kräver fördraget riksdagens godkännande.

Riksdagens beslut om godkännande täcker in hela anslutningsfördraget, dvs. också anslutningsakten med bilagor och protokoll som utgör en del av fördraget. Däremot omfattar riksdagens beslut inte den särskilda slutakt som de nuvarande och blivande medlemsstaterna upprättar i samband med att anslutningsfördraget undertecknas. I slutakten ingår sammanlagt 44 förklaringar. Den är inte juridisk till sin natur.

Fördragsbestämmelserna och grundlagen

På grund av unionens utvidgning ingår det i anslutningsfördraget nödvändiga anpassningar till de fördrag som ligger till grund för unionen samt anslutningsvillkoren för de nya medlemsstaterna. De institutionella ändringarna i anslutningsfördraget grundar sig på protokollet om Europeiska unionens utvidgning i Nice-fördraget. Anpassningarna inför utvidgningen gäller antalet representanter från varje medlemsstat och det totala antalet ledamöter i Europaparlamentet, röstviktningen i rådet samt kommissionens storlek och sammansättning. Dessa institutionella bestämmelser ändrar inte nämnvärt Finlands ställning i beslutsprocessen i unionen i förhållande till förpliktelseerna i Nicefördraget. Nicefördraget anses i sin tur inte beröra grundlagen på det sätt som avses i lagens 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. (GrUU 38/2001 rd, s. 4—8). Utskottet ser på dessa anpassningar i anslutningsfördraget som det slag av normal utveckling av unionens verksamhet på det institutionella planet som inte spelar någon roll med tanke på suveränitetsbestämmelserna i 1 § i grundlagen (GrUU 38/2001 rd, s. 5/I).

I artikel 6.2 i anslutningsakten nämns de avtal som de nya medlemsstaterna ansluter sig till genom ett protokoll. Ett enhälligt råd ingår protokollet på medlemsstaternas vägnar med tredje länder och internationella organisationer. Avtalen är blandade avtal och därmed innebär rådets kompetens att det får traktatkompetens. Det handlar om sådan begränsad traktatkompetens som inte inverkar på avtalens innehåll och som rådet utövar utifrån beslut som fattas med enhällighet. Saken är inget problem i konstitutionellt hänseende.

Beslut om godkännande och om lagförslagen

Beslut om godkännande av internationella förpliktelser fattas enligt 94 § 2 mom. i grundlagen med enkel majoritet, utom när förpliktelsen gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium. I så fall krävs det två tredjedels majoritet för godkännandet. Ett lagförslag om ikraftträdande

av en internationell förpliktelse behandlas i sin tur enligt 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Men om lagförslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium ska det utan att det lämnas vilande godkännas med två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Med stöd av det som sagts kan beslut om godkännande av anslutningsfördraget alltså fattas med enkel majoritet och förslaget till lag om sätande i kraft av fördraget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet föreslår

att riksdagen godkänner fördraget mellan Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Republiken Italien, Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen,

att beslutet fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 11/2003 rd — RP 78/2003 rd

Helsingfors den 24 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

tf.ordf Henrik Lax /sv
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Rosa Meriläinen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.