

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2008 rd

Statsrådets utredning med anledning av samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av frågor som behandlas i Europeiska unionen

Statsrådets utredning med anledning av anvisningar om beredning och ikraftsättande av EU-avtal

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet mottog den 8 februari 2008 en utredning enligt 97 § i grundlagen från statsrådet med anledning av justitieministeriets anvisningar till ministerierna av den 18 januari 2008 om samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av frågor som behandlas

i Europeiska unionen (E 130/2007 rd). Utskottet mottog den 7 mars 2008 statsrådets utredning med anledning av utrikesministeriets anvisningar av den 28 februari 2008 om beredning och ikraftsättande av EU-avtal (E 11/2008 rd).

Stora utskottet har den 18 juni 2008 beslutat lämna utlåtande i ärendet till statsrådet.

STATSRÅDETS UTREDNINGAR

Justitieministeriets och utrikesministeriets anvisningar behandlar samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av frågor som behandlas i Europeiska unionen. I anvisningarna utreds tillämpningen och tolkningen av 93, 96 och 97 § i grundlagen, och avsikten är att de ska ge beredarna anvisningar bland annat om under vilka omständigheter en

fråga som avgörs av EU ska föreläggas riksdagen och vilka innehållsliga krav som fastställts för den information som ges riksdagen. Anvisningarna ersätter de motsvarande anvisningar som gavs 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den politiska betydelsen av systemet för behandling av EU-ärenden

Syftet med grundlagens bestämmelser om behandlingen av unionsärenden i riksdagen är att säkerställa att Finlands konstitutionella system och fördelningen av behörigheter mellan Finlands statsorgan bibehålls oförändrade i ett läge där unionens beslutsregler kunde ge upphov till att riksdagens maktbefogenheter de facto förskjuts till statsrådet och tjänstemannakåren.

Bestämmelser som motsvarar 93, 96 och 97 § i grundlagen infördes i regeringsformen och riksdagsordningen åren 1992 och 1994. Bestämmelserna ingick i den helhetslösning genom vilken anslutningen av Finland till Europeiska unionen godkändes. I samband med godkännandet av de grundlagsändringar som föranleddes av medlemskapet i Europeiska unionen fogade riksdagen följande motiveringsuttalande till riksdagens svar. Uttalandet ska fortsättningsvis anses vara förpliktande:

"Riksdagen understryker att regeringen när den informerar behöriga utskott i riksdagen om frågor som kommer upp i EU-institutionerna skall tillhandahålla utskotten alla de upplysningar som är viktiga för en bedömning av en fråga och beredningen av ett eventuellt utskottsutlåtande. Riksdagen förutsätter att ett utlåtande från behörigt utskott är en normativ utgångspunkt för de finländska representanternas ställningstaganden i EU-beslutsprocessen och om det t.ex. på grund av förändrade förhållanden blir nödvändigt att avvika från den skall grunderna för detta noggrant redovisas för behörigt utskott." (Riksdagens svar på RP 318/1994 rd)

Enligt grundlagens grundläggande princip om parlamentarism ska statsrådet ha riksdagens förtroende också i fråga om alla åtgärder och beslut

som anknyter till medlemskapet i Europeiska unionen. Det förutsätter att riksdagen och dess utskott har tillräcklig information om statsrådets handlande i unionens organ. Av unionens övernationella beslutsfattande följer också att bedömningen av detta beslutsfattande inte får basera sig enbart på bevakning i efterhand.

Syftet med bestämmelsen i 96 § i grundlagen är att säkerställa riksdagens möjligheter att påverka beredningen av alla EU-beslut som till följd av sitt innehåll skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte vore medlem i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 153/II; se även StoUU 3/1995 rd och GrUU 20/1996 rd). Bestämmelsen ska säkerställa riksdagens inflytande som statsorgan i de ärenden med anknytning till riksdagens lagstiftnings-, fördrags- och budgetbehörighet i vilka beslutsmakten övergått till unionen. I de här frågorna är det nödvändigt att riksdagen kan ta ställning till förslag innan de avgörs i sak och blir bindande för Finland.

Beslutsförfarandet i EU-rådet bör uppfattas som en förhandlingsprocess som försiggår på många plan och där de deltagande nationella förhandlingarna anses handla med sin regerings bemyndigande och enligt dess anvisningar. Finlands intressen kräver att landets förhandlare agerar konsekvent i EU-organen. En nationell ståndpunkt som uttryckts under förhandlingarna är därför besvärlig att ändra senare under förhandlingarna eller när ärendet förelagts kommittén med de ständiga representanterna eller ministernivån. Utskottet framhåller därför vikten av att bestämmelsen i 96 § i grundlagen följs noggrant: i de ärenden som avses i bestämmelsen får Finlands representanter för Finlands del inte uttrycka något ställningstagande till ett förslag som avgörs i EU innan riksdagen har haft tillfälle att ta ställning i ärendet — före det har Finland ingen ståndpunkt.

Anvisningarna till ministerierna

Justitieministeriets och utrikesministeriets anvisningar har beretts i samråd med stora utskot-

tets sekretariat, och utskottet har inget att anmärka angående anvisningarnas innehåll. Utskottet vill dock särskilt framhålla vissa frågor som är centrala med avseende på riksdagsbehandlingen av ärendena.

Föreläggande av ärenden i rätt tid

Utskottet understryker att det i regel inte är motiverat att avvika från den behandlingsordning som anges i grundlagen enbart därför att ett ärende är brådskande. Efter att kommissionen har lämnat sitt förslag och innan innehållet i förslaget behandlas i EU-rådets arbetsgrupp finns det, med få undantag, tillräckligt med tid att formulera det nationella ställningstagandet, inbegripet riksdagens ståndpunkt. Riksdagen har utan undantag alltid formulerat sin åsikt i tid, när statsrådet följt grundlagens krav att EU-förslagen ska tillställas riksdagens utan dröjsmål.

Vid behov kan riksdagsutskotten också snabbt ta ställning till ett förslag. Statsrådets beredare ska vid behov kontakta stora utskottets sekretariat om ett ärende är exceptionellt brådskande.

Fortsatt behandling av U-ärenden

Utskottet förväntar sig att ministerierna strikt följer justitieministeriets anvisningar också när det gäller att lämna upplysningar om den fortsatta behandlingen av U-ärenden i EU. För utskottets del är det frågan om att varje ståndpunkt som framförs i Finlands namn ska ha formulerats i den demokratiska ordning som grundlagen förutsätter. Det betyder att varje hållning i ett EU-ärende som faller inom riksdagens behörighet ska grunda sig på riksdagens ståndpunkt i frågan och att denna ståndpunkt ska ha godkänts på basis av korrekta och aktuella uppgifter från statsrådet.

När statsrådet skickar en kompletterande skrivelse i ett U-ärende och det har gått avsevärd tid sedan den föregående riksdagsbehandlingen - och i synnerhet om det däremellan har hållits riksdagsval - bör det i skrivelsen ingå en allmän presentation av ärendet och av hur Finland tidigare har formulerat sin position i ärendet. Riksdagsutskotten har givetvis tillgång till de här uppgifterna, men erfarenheterna visar att en

samlad presentation gör det enklare att uppfatta statsrådets ståndpunkter.

Utvidgningar av EU:s befogenheter samt icke-bindande instrument

Utskottet förutsätter att riksdagen föreläggs alla lagstiftningsförslag där artikel 308 i FEG (efter Lissabonfördragets ikraftträdande: artikel 352 i FEUF) föreslås som rättslig grund. Med detta avses de lagstiftningsförslag för vilka fördraget inte ger unionen någon klar befogenhet.

Utskottet förutsätter också att statsrådet förelägger riksdagen sådana så kallade icke-bindande instrument (rekommendationer, utlåtande, meddelanden, slutsatser etc.) som till sina konsekvenser kan jämföras med egentliga författningar.

Utskottet påpekar att fördragens avgränsning av unionens och medlemsstaternas befogenheter hör till de politiskt viktigaste och också känsligaste frågorna inom Europapolitiken. Utgångspunkten måste därför vara att en justering av befogenhetsgränserna alltid är principiell fråga, också när det omedelbara syftet med ett beslutsförslag i sig är att avgöra en teknisk fråga av ringa betydelse.

Innehållet i skrivelserna

I justitieministeriets anvisning redogörs i detalj för de krav som ställs på innehållet i U-skrivelserna. Utskottet anser att ministeriet har lyckats väl med anvisningen och framhåller att de innehållsliga kraven följer direkt av syftet med skrivelserna. För att riksdagen ska kunna utöva inflytande är det viktigt att fackutskotten och stora utskottet i varje fas av beslutsprocessen i EU har tillgång till den information som är väsentlig i just den fasen. När ett nytt ärende föreläggs riksdagen görs en samlad bedömning av huruvida målen med EU:s förslag och medlen för att uppnå dessa mål är förenliga med unionens och Finlands intressen. När behandlingen framskrider är det typiskt att uppmärksamheten fokuseras på detaljer i förslaget. Det utmanande för dem som bereder behandlingsdokumenten är att i varje behandlingsfas presentera ärendet för riksdagsutskottet på ett sätt som bevarar den för det poli-

tiska beslutsfattandet behövliga balansen mellan helhetsbild och detaljer. För det politiska beslutsfattandets del är det viktigt att beslutsfattaren har tillgång också till de övriga beslutsfattarnas (andra medlemsstater, Europaparlamentet, organen) aktuella ståndpunkter och eventuella bevekelsegrunder för dem. Ministerierna ska också delge sin bedömning av tidsplanen för EU-behandlingen av ärendet, så att riksdagen kan formulera sin ståndpunkt i tid.

Offentlighetsfrågor

Med stöd av 12 § i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. I fråga om tillämpningen av de bestämmelser som återges närmare i justitieministeriets anvisning vill stora utskottet framhålla det krav på sekretessintressen ("av tvingande skäl") som framgår av bestämmelsen i grundlagen. Stora utskottet godkänner statsrådets begäran om sekretess, om motivet till begäran är att offentlighet de facto skulle skada Finlands intressen, till exempel genom att landets förhandlingsmål kunde äventyras om förhandlingsutrymmet röjs eller Finlands eller unionens internationella relationer kunde äventyras genom röjandet av uppgifter som en annan stat eller ett EU-organ med skäl kan förutsätta att ska hållas hemliga. Däremot är utskottet kritiskt inställt till begäranden om sekretess i det fall att de grundar sig exempelvis på en schematisk tillämpning av 24 § i offentlighetslagen och inte åberopar sekretessintressen. Det betyder till exempel att en rapport från en finländsk beskickning inte automatiskt sekretessbeläggs enbart därför att den innehåller upplysningar om förhandlingar om politiska eller ekonomiska relationer, i det fall att rapportens innehåll också annars är allmänt känt.

Hörandet av ministrar före EU-rådets möten

Med stöd av den rätt till information som tryggas i 97 § i grundlagen förväntar sig stora utskottet att de ministrar som deltar i EU-rådets möten att hos utskottet ge en muntlig utredning av de frågor som blir föremål för beslut vid rådets mö-

ten. Hörandet sker i regel vid utskottets fredagsmöten. Ministeriet ska i god tid, i allmänhet senast på eftermiddagen på onsdagen före hörandet, lämna utskottet dagordningen för rådets möte och för varje ärende på dagordningen en promemoria av vilken statsrådets ståndpunkt i ärendet framgår. Om ärendet tidigare har förelagts stora utskottet som ett U- eller E-ärende ska också detta nämnas i promemorian. I promemorian ska det också klargöras hur riksdagens ställningstagande i ärendet har iakttagits vid beredningen av ärendet.

Hörandet av ministrar är ett väsentligt inslag i Finlands nationella beredning av EU-ärenden. Genom hörandet kan utskottet avgöra hur riksdagens ståndpunkt har iakttagits och kan vid behov specificera ståndpunkten. I U-ärenden godkänner utskottet i regel ett uttalande enligt vilket utskottet inte har något att anmärka mot statsrådets linje. Därigenom uttrycks att utskottet anser att statsrådets linje motsvarar den ståndpunkt som riksdagen har godkänt i samband med behandlingen av U-ärendet. I samband med hörandet av ministrar är det, exempelvis till följd av ett förändrat förhandlingsläge, möjligt att göra smärre justeringar i den av riksdagen godkända hållning som Finland intagit. Utskottet understryker dock att formuleringen av Finlands ståndpunkt i U-ärenden följer den procedur som föreskrivs i 96 § i grundlagen och som förutsätter skriftlig form och i allmänhet också behandling i fackutskott. Utskottets muntliga hörande av ministrar ersätter inte det grundlagsenliga förfarandet.

Det är en skyldighet för statsrådet och ingår i ministerns normala tjänsteuppgifter att ge utskottet utredningar om EU-rådets möten. När en minister exempelvis till följd av andra tvingande tjänsteuppgifter är förhindrad att själv komma till utskottet, kan utskottet tillåta att ministern representeras av statssekreteraren, kanslichefen eller någon annan tjänsteman som kan tala på ministerns vägnar och informera om de ärenden som behandlas. Utskottet förutsätter att det delges skälen till att ministern är förhindrad att komma till utskottet.

Hörande av statsministern angående Europeiska rådets möten

Stora utskottet påminner om att det med stöd av 97 § i grundlagen har obegränsad rätt att få information och att detta inbegriper en skyldighet för statsrådet att på eget initiativ, i rätt tid och regelmässigt hålla utskottet informerat om de ärenden som bereds inom EU. Denna skyldighet täcker även beredningen av beslut i Europeiska rådet. Med beaktande av Europeiska rådets politiska riktlinjer är det nödvändigt att utveckla informationen för att riksdagen ska ha tillgång till rättidig och adekvat information. Utskottet påpekar att enbart muntlig information inte är ett korrekt eller tillräckligt förfarande för lämnande av information till riksdagen. Stora utskottet förutsätter att regeringen i framtiden — under statsministerns ledning — informerar riksdagen om alla officiella och inofficiella möten för Europeiska rådet också skriftligt. De utredningar över EU-rådets beredning av Europeiska rådets beslut som avses i 97 § i grundlagen ska i behövlig utsträckning lämnas på så sätt att riksdagens rätt att påverka Finlands ståndpunkter tillgodoses.

Konsekvenserna av Lissabonfördraget

Lissabonfördragets protokoll om de nationella parlamentens roll och om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna motsvarar arrangemanget enligt det konstitutionella fördraget och enligt det förfarande som kommissionen, med Europeiska rådets godkännande, tillämpat sedan 2006. Det är därför motiverat att i det här utlåtandet behandla arrangemanget, trots resultatet av den folkomröstning om Lissabonfördraget som nyligen hölls i Irland.

Protokollen till Lissabonfördraget kommer inte i sig att påverka det grundlagsenliga samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av EU-ärenden. Riksdagen utgår från att det nationella parlamentets primära medel för att påverka beslutsfattandet i Europeiska unionen också i fortsättningen kommer att utgöras av parlamentets inflytande på den nationella ståndpunkten, vilken drivs av medlemsstatens företrädare i unionens råd. Utskottet fram-

håller särskilt att fördragets bestämmelse om att EU:s beslutsförslag och kommissionens beredningshandlingar ska lämnas till de nationella parlamenten inte på något sätt reducerar statsrådets skyldighet att förelägga riksdagen U- och E-ärendena. Syftet med det system som föreskrivs i grundlagen är inte enbart att informera riksdagen, utan det är frågan om en reglering av hur Finland formulerar sitt nationella ställningstagande.

Subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i Lissabonfördraget har, med samma innehåll, varit en del av unionsrätten ända sedan Maastrichtfördraget. Förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen hör till de frågor som statsrådet ska bedöma bland annat i U-skrivelserna.

I Lissabonfördraget är subsidiaritetsprincipen snävt definierad. Enligt ordalydelsen i artikeln får det nationella parlamentet framföra anmärkningar om kränkning av subsidiaritetsprincipen endast på den grunden att målen för en unionsbestämmelse eller en åtgärd på unionsnivå kan uppnås tillräckligt bra genom ett beslut på nationell, regional eller lokal nivå. Däremot tillåter ordalydelsen i fördraget inte att de nationella parlamenten framför anmärkningar angående själva målet eller huruvida den föreslagna bestämmelsen eller åtgärden är bra eller dålig. Det kan antas att kontrollen av subsidiaritetsprincipen på grund av bland annat dessa begränsningar inte får någon central betydelse i riksdagens verksamhet.

Kontrollen av subsidiaritetsprincipen kan dock i andra medlemsstater leda till en ny slags politisk aktivitet i EU-frågor. Riksdagen och statsrådet måste vara beredda att reagera på det. Utskottet påpekar vidare att kontrollen av subsidiaritetsprincipen i vissa situationer kan utgöra ett politiskt instrument inte bara för riksdagen utan för Finland. Till det finländska systemet hör att riksdagen bereder sin ståndpunkt i subsidiaritetsfrågor i samarbete med statsrådet.

Avsikten är att det, innan Lissabonfördraget träder i kraft, i riksdagens arbetsordning ska införas närmare bestämmelser om hur riksdagen ska behandla de frågor som i enlighet med för-

draget sänds till de nationella parlamenten för behandling.

Utlåtande

Stora utskottet anför

att statsrådet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 18 juni 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Erkki Tuomioja /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Matti Kauppila /vänst
Håkan Nordman /sv
Sari Palm /kd
Tuomo Puumala /cent
Kari Rajamäki /sd
Eero Reijonen /cent
Kimmo Sasi /saml

Jouko Skinnari /sd
Timo Soini /saf
Esko-Juhani Tennilä /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Paavo Arhinmäki /vänst
Pekka Haavisto /gröna
Sanna Perkiö /saml
Jacob Söderman /sd
Tapani Tölli /cent
Henna Virkkunen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo.