

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 6/1996 rd

Statsrådets redogörelse 1/1996 rd

Till Utrikesutskottet

När riksdagen den 29 februari 1996 remitterade statsrådets redogörelse 1/1996 rd om Finlands utgångspunkter och målsättningar vid Europeiska unionens regeringskonferens 1996 till utrikesutskottet för beredning, bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Utskottet har hört biträdande chefen för EU-sekretariatet Antti Kuosmanen vid utrikesministeriet, kanslichefen Kirsti Rissanen och lagstiftningsrådet Pekka Aalto vid justitieministeriet, lantrådet Roger Jansson och tf. kanslichefen Peter Lindbäck vid Ålands landskapsstyrelse, professorn Esko Antola, professorn Mikael Hidén, professorn Kari Joutsamo, professorn Antero Jyränki, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin, överassistenten Teija Tiilikainen och riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen.

Statsrådets redogörelse

I redogörelsen presenteras de frågor som tas upp vid Europeiska unionens regeringskonferens, IGC, som inleds den 29 mars 1996 i Turin samt den finska regeringens utgångspunkter och mål inför konferensen.

Regeringen framför som sin uppfattning att det är förenligt med Finlands ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen att Europeiska unionen utvecklas som en stark sammanslutning av självständiga stater som medlemsstaterna har överfört behörighet på för att därigenom tillsammans uppnå gemensamt godkända mål. Finland ger sitt stöd åt ambitionerna att stärka Europeiska unionens handlingsförmåga för att främja en stabil ekonomisk utveckling, sysselsättningen och miljövården. Vidare stödjer Finland insatserna för att utveckla unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik för att unionen effektivt skall kunna främja sina mål och hantera kriser

som hotar stabiliteten och säkerheten. Finland arbetar också för öppenhet i Europeiska unionens beslutsfattande.

Regeringen anser att IGC bör koncentrera sig på förhandlingar om sådana ändringar i grundfördragen som kan tillförsäkra unionen bättre betingelser och möjligheter att klara av de utmaningar som unionen står inför, dvs. en gemensamma valuta, nya förhandlingar om utvidgning, unionens finansiella ram på medellång sikt, den nya säkerhetsstrukturen i Europa och dialogen med unionens grannländer. Dessa frågor måste beredas parallellt med IGC-förhandlingarna, men regeringen anser att det inte bör tas upp vid själva regeringskonferensen. De teman som reflektionsgruppen inför regeringskonferensen lyft fram utgör enligt regeringen en god grund för konferensagendan, dvs. hur medborgarna och unionen skall kunna tillnärmas varandra, hur unionen skall fås att fungera bättre och effektivare, hur unionen skall förbereda sig inför en förestående utvidgning och hur den kan bygga ut sin kapacitet att vidta yttre åtgärder.

Utskottets ställningstaganden*Allmänt*

Utskottet omfattar regeringens centrala utgångspunkt att EU bör utvecklas *som en sammanslutning av självständiga stater*. Denna aspekt på unionen kommer tydligast fram i att den högsta lagstiftande institutionen är rådet, som företräder medlemsstaternas regeringar. Demokratin i beslutsprocessen förverkligas i varje enskild medlemsstat såtillvida indirekt att de nationella regeringarna är parlamentariskt ansvariga inför de nationella parlamenten.

Denna primära utgångspunkt påverkas ofta i praktiken på många olika sätt av önskemålen om ökad effektivitet inom unionen. Utskottet har

den uppfattningen att svårigheterna med att samordna alla dessa faktorer bör uppmärksammas vid bedömning av vilka uppgifter unionen bör anförtros och hur beslut om dem skall fattas.

Vad gäller regeringarnas status som utövare av den lagstiftande makten och gemenskapernas redan nu betydligt utvidgade befogenheter har det i vissa diskussioner om en utveckling av unionen förekommit en stark tendens att se ett demokratiskt underskott i rådets beslutsprocess och söka en lösning på problemet genom att höja Europaparlamentets status i lagstiftningsförfarandet. Enligt utskottet är en sådan utveckling inte helt reservationslöst förenlig med regeringens ambitioner beträffande unionens grundläggande karaktär, eftersom den oundvikligen innebär en inskränkning av befogenheterna inom rådet, som representerar medlemsstaterna. En förstärkning av parlamentets ställning skulle accentuera unionens övernationella drag och stödja de största politiska grupperingarna i Europa. Detta skulle uppenbart också ge de stora medlemsstaterna ökat inflytande.

Regeringens primära mål att utveckla unionen som en sammanslutning av självständiga stater har enligt vad utskottet kan se i sak samband med frågan om *unionens ställning som juridisk person*. Regeringen uppger sig vara redo att låta utreda frågan om unionen kan tillerkännas status som juridisk person.

Utskottet anser att frågan om unionens status som juridisk person är långt mer än rent tekniskt juridisk. Den är en mycket viktig och vittsyftande principfråga inte minst med tanke på medlemsstaternas suveränitet. Om unionen blir en juridisk person kommer institutionernas kompetens helt uppenbart att utsträckas också till andra och tredje pelaren. Det betyder att unionens nuvarande pelarstruktur förändras och att frågorna inom dem med tiden kommer att jämsställas med andra gemenskapsfrågor. Det kan också tänkas att status som juridisk person medger unionen nya befogenheter som inte längre är lika bundna vid grundfördragets bokstav. Om unionen blir en juridisk person kan den eventuellt delta fullt ut i till exempel det säkerhetspolitiska samarbetet och vara med om att på medlemsstaternas vägnar ingå internationella fördrag i frågor som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. — Enligt utskottets uppfattning är det varken förenligt med regeringens målsättning eller med Finlands intresse att vi under regeringskonferensen ger vårt stöd åt denna utveckling mot att unionen blir en juridisk person utan att omstän-

digheterna ovan har blivit otillräckligt ingående utredda och konsekvenserna av åtgärden för kompetensfördelningen noggrant klarlagda.

Medborgaren och unionen

Utskottet omfattar regeringens syn att det är viktigt att de *mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna* för både unionsmedborgarna och de som uppehåller sig inom unionens område skyddas. Skyddet för de grundläggande rättigheterna kan enligt regeringen i första hand stärkas genom att Europeiska gemenskapen tillträder Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Alternativt kunde det tänkas att vissa bestämmelser om de grundläggande rättigheterna tas in i själva grundfördragen eller att ett särskilt dokument om de grundläggande rättigheterna upprättas för unionen.

Utskottet menar att det under nuvarande förhållanden är mest tillrådligt att unionen stödjer de grundläggande rättigheterna genom att gemenskapen tillträder Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Detta kan ske bara på det villkor att konventionen ändras så tillvida att även internationella organisationer kan tillträda den.

Gemenskapens tillträde till konventionen om de mänskliga rättigheterna är i linje med ambitionen att utveckla unionen som en sammanslutning av självständiga stater. Om de grundläggande rättigheterna skrevs in i unionens grundfördrag kunde det leda till oförutsedda situationer med tanke på den nationella grundlagen. Likaså kunde det vara problematiskt för relationerna mellan Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och EG-domstolen, om deras kompetens i fråga om grundläggande rättigheter vore i hög grad överlappande. Konventionen om de mänskliga rättigheterna är sammankopplad med ett välfungerande kontrollsystem. Det har under en längre tid utformat en rättspraxis som förtydligar och kompletterar själva konventionstexten och som framför allt förstärker skyddet av de grundläggande rättigheterna. Det vore kortsiktigt att negligera en sådan enhetlig europeisk tradition vad gäller de grundläggande rättigheterna. Samtidigt är det dock viktigt att ge akt på om Europeiska rådets alltjämt pågående starka expansion har någon inverkan på domstolen för de mänskliga rättigheterna eller inte.

EG:s tillträde till konventionen om de mänskliga rättigheterna skulle hålla EG-domstolens och människorättsdomstolens befogenheter i

sär. Det är inte helt klart vilka konsekvenser gemenskapens tillträde kan få för de befogenheter som hör till Europaparlamentets ombudsman i frågor där domstolen för de mänskliga rättigheterna i sista hand är behörig. Ombudsmannen har i uppgift att fungera som ett slags väktare över god förvaltningssed och därför vore det motiverat att han får undersöka unionsinstitutionernas verksamhet också med hänsyn till de grundläggande rättigheterna.

Utskottet omfattar regeringens positiva ståndpunkt till att *ett generellt förbud mot diskriminering* tas in i grundfördragen. En utvidgning av bestämmelsen mot diskriminering på grund av nationalitet i Romfördraget, däribland en särskild förpliktelse att främja jämställdheten mellan könen, svarar mot regleringen av de grundläggande rättigheterna i Finland. Det ligger i sakens natur och är också principiellt viktigt att nationella författningar får gå längre än unionsbestämmelser.

Regeringen uppger sig vara redo för en positiv prövning av en komplettering av bestämmelserna om unionsmedborgarskap med *nya medborgarskapsrättigheter i unionen*. Jämfört med förklaringen till denna ståndpunkt kan regeringen antas avse socioekonomiska rättigheter, till exempel rätt till en sund arbetsmiljö, organisationsrätt och kollektiv förhandlingsrätt. Översynen av de grundläggande rättigheterna hos oss innebar framför allt att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna skrevs in i grundlagen. I Finland är skyddet av de grundläggande rättigheterna inte beroende av nationalitet och därför kan regeringens ställningstagande sägas harmoniera med de lagstadgade grundläggande rättigheterna. Utskottet påpekar dock att Finland eventuellt bör betrakta denna sak med hänsyn till ambitionen att stärka unionens sociala dimension och på sätt och vis underställt denna stora och viktiga fråga snarare än som en självständig särfråga.

Utskottet ger sitt stöd åt en klarare målformulering i bestämmelserna om *samarbete i rättsliga och inrikes frågor*. Beslutsprocessen i dessa frågor bör utvecklas för att de nationella arrangemangen för att värna parlamentets status och medinflytande i förhållande till regeringen skall kunna fungera fullt ut. Detta mål kan främjas genom att rättsliga och inrikes frågor i viss utsträckning underställs gemenskapens kompetens. Det som talar för att dessa frågor görs till gemenskapsfrågor är sambandet mellan faktorer som inverkar på säkerheten för personer och den intensitet med vilken den inre marknaden genomförs.

Många rättsliga och inrikes frågor är dock av det slaget att de ingår i själva kärnan av staternas suveränitet, vilket enligt utskottets uppfattning ökar reservationerna mot att majoritetsbeslut tillämpas i stor skala. Om dessa frågor görs till gemenskapsfrågor betyder det också kompetens för EG-domstolen i dem. Om så sker bör gällande särarrangemang som Schengenavtalen förtydligas och beslut om motsvarande arrangemang helst fattas inom ramen för gemenskapens kompetens.

Vad gäller regeringens ståndpunkter till *sysselsättning, den sociala dimensionen och miljöfrågor* hänvisar utskottet (samtidigt som det framhåller att det godkänner regeringens utgångspunkter) till den roll dessa frågor spelar för de grundläggande rättigheterna i Finland.

Utskottet ger sitt starka stöd åt att *offentlighetsprincipen* erkänns i grundfördragen och därmed också åt regeringens ambition att få en artikel om *handlingars offentlighet* som understryker denna princip med i grundfördragen. Det bör förutsättas på grundfördragsnivå att rådet ger en förordning om saken längre fram. Målet bör vara att rätten för gemenskapens institutioner och tjänstemän att våga lämna ut en viss handling till någon som begär om det begränsas genom normer till exakta och klara kriterier. Vidare bör Finland enligt utskottets mening arbeta för att besluten i rådet fattas offentligt i samband med att nya rättsakter antas.

När regeringskonferensen förhandlar om öppenheten i unionen har Finland skäl att föra fram att det numera stadgas i grundlag hos oss om att myndigheternas handlingar är offentliga och att tillgången till uppgifter om offentliga handlingar är en grundläggande rättigheter för alla. Det bör inskräpas att offentligheten och tystnadsplikten beträffande handlingar som finländska myndigheter disponerar bedöms utifrån nationell lagstiftning.

Utskottet har full förståelse för regeringens strävan att *uppdatera unionens grundfördrag och göra dem begripligare*. Men denna ambition kan bli förvisad till en sekundär plats på rangskalan. Utifrån till exempel erfarenheterna av att revidera vår egen statsförfattning kan det vara skäl att nämna svårigheterna med att i en och samma process kombinera ändringar av fördrag i sak och en mera teknisk omskrivning av fördragstexter. En annan synpunkt som kan vara värd att beakta är vilka konsekvenser en samordning och förenkling av fördragstexterna enligt redogörelsen kan få för EG-domstolens tolkningspraxis.

Regeringen anser att det inte är nödvändigt att ändra definitionen på *närhetsprincipen* i Romfördraget men att den bör preciseras och en riktig tillämpning garanteras genom att grundfördragen kompletteras med ett protokoll om principen utgående från Edinburghdeklarationen. Detta betyder troligen närmast att närhetsprincipen konstateras ha samband med frågor där både unionen och medlemsstaterna är behöriga och att unionen enligt proportionalitetsprincipen, som kompletterar närhetsprincipen, inte får reglera verksamheten mer än vad som är nödvändigt för att gemensamt avtalade mål kan uppnås.

Utskottet är inte av annan åsikt om regeringens ställningstagande på denna punkt. Det är dock viktigt att tillämpningen av närhetsprincipen genomgående ägnas tillbörlig uppmärksamhet i unionens institutioner. Det gäller enligt utskottet att utreda hur en bedömning utifrån denna princip kunde integreras i all rättsaktsberedning inom kommissionen. Vidare bör det inskräpas att Finlands representanter på alla nivåer inom unionen bör ta hänsyn till närhetsprincipen.

Som motvikt till närhetsprincipens stora betydelse är det skäl att notera att om gemenskapen på grund av denna princip saknar befogenheter i en viss fråga, kan det leda till ett ökat tryck på att grunda befogenheterna på den generella artikeln 235 i Romfördraget. Utskottet menar att en precisering av denna artikel i vilket fall som helst bör tas upp under regeringskonferensen.

Demokratin och effektiviteten inom unionen

Utskottet omfattar regeringens uppfattning om att *de institutionella frågorna*, t.ex. hur medlemsstaternas röster skall viktas i rådet, hur många röster det behövs för beslut med kvalificerad majoritet, antalet ledamöter i kommissionen och Europaparlamentets ställning, bör betraktas med hänsyn till helheten och kraven på demokrati och effektivitet samt inte minst små medlemsstaters intressen. Eventuella institutionella reformer bör inte få rubba den rådande balansen mellan olika institutioner i nämnvärd grad. Målet är således i princip att unionen skall bevara sin nuvarande institutionella struktur och medlemsstaterna bevara en likvärdig representation i kommissionen och rådet.

Regeringen förhåller sig positiv till att *Europaparlamentets* status stärks i lagstiftningsfördraget. Enligt förklaringen till denna ståndpunkt torde detta kunna anses betyda att regeringen är

redo att ge större utrymme åt den s.k. medbeslutandeprocéduren i lagstiftningsfrågor. Utskottet har den uppfattningen att en utvidgning av medbeslutandeprocéduren samtidigt förutsätter att Europaparlamentets procedurer effektiviseras såtillvida att beslutsprocessen inte fördröjs och kompliceras av att parlamentet får en starkare ställning i lagstiftningsfördraget.

Enligt redogörelsen kan en utvidgning av medbestämmandeprocéduren motiveras med att det finns ett visst demokratiskt underskott i unionens beslutsprocess. Utskottet menar att det stämmer bättre överens med EU som en sammanslutning av självständiga stater att graden av demokrati i unionens beslutsprocess bedöms utifrån hur de nationella parlamenten kan påverka medlemsstaternas ställningstaganden i rådet.

Utskottet nämner den s.k. valrättsakten från 1976 som en detalj som påverkar Europaparlamentets sammansättning. I artikel 5 sägs uttryckligen att en medlem av ett nationellt parlament kan vara ledamot i Europaparlamentet. Utskottet anser att en fråga av denna typ på grundfördragsnivå bör få bli beroende av den nationella lagstiftningen.

Utskottet omfattar regeringens ställningstagande till *kommissionens* självständiga status och till regeringens syn på kommissionens sammansättning, utnämningen av kommissionärer och deras ansvarighet. I likhet med regeringen anser utskottet att grundfördragen inte behöver ändras beträffande *Europeiska rådet*. Utskottet omfattar även andra ställningstaganden till EU-institutionerna i redogörelsen. På grund av sakens betydelse för statsförfattningen understryker utskottet ytterligare vikten av ställningstagandet att *EG-domstolens* status och förhållande till de nationella domstolarna bör kvarstå oförändrade.

I likhet med regeringen lyfter utskottet fram vikten av att *de nationella parlamenten* har effektiva möjligheter att påverka unionens verksamhet och att därigenom stärka demokratin i unionen. Utskottet omfattar regeringens syn också på den punkten att beslut om relationerna mellan regeringarna och de nationella parlamenten bör fattas på nationell nivå. Vad gäller hela denna fråga hänvisar utskottet till stora utskottets utlåtande 2/1995 rd, som bland annat behandlar rådets procedurer i lagstiftningsfrågor. Med tanke på demokratin i unionens beslutsprocess är det viktigt att rådets mötesagendor är bindande och offentliga och att de handlingar som utgör underlag för rådets beslut är tillgängliga på unionens

officiella språk, m.a.o. samtliga medlemsstaters officiella språk, inom en viss tid före beslutsfattandet.

Utskottet omfattar i sig regeringens ståndpunkt och finner det nödvändigt att *ratifikationsförfarandet för ändringar i grundfördragen* inte ändras. Den gällande ordningen har ett mycket fast samband med att unionen fungerar som en sammanslutning av självständiga stater.

Regeringen meddelar sig anse att *gemenskapen* inte har behov av en *rättsaktshierarki*. Detta ställningstagande bygger förmodligen på den uppfattningen att alla ambitioner på att se över rättsaktshierarkin oundvikligen får återverkningar för institutionerna och relationerna mellan dem och att en strikt normhierarki dessutom kunde tolkas som om gemenskapen var på väg att utvecklas mot en förbundsstat.

Enligt utskottets mening bör en rättsaktshierarki inte motarbetas med argumentet federalism. Även nu bygger EG:s lagstiftande makt och olika institutioners befogenheter på enskilda bestämmelser i grundfördraget. Denna reglering kan på liknande grunder utvecklas mot en rättsaktshierarki. Utskottet förmodar att en rättsaktshierarki kunde bidra till att förenkla och förtydliga regelverket och eventuellt också ge större vikt åt närhetsprincipen i det praktiska lagstiftningsarbetet samt förhindra att beslutande makt glider över från det nationella planet.

Unionens yttre åtgärder

Regeringen anser att unionen i frågor som hänför sig till *verkställigheten av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken* bör fatta sina beslut med kvalificerad majoritet. Utan att desto vidare ta ställning till detta påminner utskottet om 54 b § 1 mom. riksdagsordningen, som mer eller mindre uttrycker en reservation mot detta. Där stadgas att det på grund av "särskilda stadganden i grundlag" är möjligt att det inte räcker med en sådan behandling av unionsärenden som

normalt tillämpas i stora utskottet eller utrikesutskottet, utan att saken kräver något annat slag av behandling i riksdagen. Beroende på fall kan detta stadgande bli tillämpligt i en situation där unionen avser att fatta ett enhälligt beslut om att införa beslut med kvalificerad majoritet inom något område av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Regeringskonferensen kommer sannolikt att resultera i ett dokument av sådan typ att det enligt 59 § självstyrelselagen för Åland krävs bifall av Ålands lagting. Utskottet anser det därför viktigt att lagtinget i överensstämmelse med 58 § självstyrelselagen garanteras en möjlighet att göra en bedömning av förhandlingsprocessen och framföra sin syn för regeringen på sådana förslag beträffande landskapet som kommer upp vid förhandlingarna.

Utskottet hänvisar i första hand till 54 g § riksdagsordningen och inskräpper betydelsen av att riksdagen informeras både i förväg och i efterhand om hur regeringskonferensen fortskrider. Detta krav accentueras av att den åtgärd som innebär att Finland med stöd av 33 § regeringsformen utrikespolitiskt förbinder sig att iakttta konferensens resultat i praktiken kan vidtas för att det redan uppnådda förhandlingsresultatet skall bli godkänt. Genom att tillbörligen informera riksdagen kan regeringen hänskjuta till förhandsbehandling till exempel sådana frågor om unionens utveckling som skall bedömas med tanke på statsförfattningen och som under konferensens gång ser ut att bli verkliga alternativ att räkna med.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att utrikesutskottet bör beakta det som anförs i detta utlåtande då det utarbetar sitt betänkande.

Helsingfors den 28 mars 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkea-

oja /cent, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr, Jorma Rantanen /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent samt suppleanten Reijo Kallio /sd.

