

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av riksdagsordningen och lagen om statsrådet med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås sådana ändringar av riksdagsordningen och lagen om statsrådet som behövs med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (EU). De viktigaste ändringarna gäller de stadganden som fogades till riksdagsordningen som följd av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Enligt förslaget garanteras riksdagen samma rätt att få information och att delta i beslutsfattandet i fråga om ärenden som gäller Europeiska unionen som riksdagen för tillfället har vid förhandsbehandlingen av integrationsärenden som gäller EES-avtalet. Helt och hållet nya är endast stadgandena om Europeiska rådet samt om konferenser mellan regeringarna.

Enligt förslaget skall stora utskottet samt i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden utrikesutskottet på förhand informeras om Europeiska rådets möten. Efter mötena skall riksdagen eller det utskott som saken gäller ges en redovisning om de ärenden som behandlades. Dessa stadganden skall också tillämpas i fråga om sådana konferenser med företrädare för medlemsstaternas regeringar vid vilka behandlas ändringar av unionens grundfördrag.

Statsrådet skall utan dröjsmål tillställa riksdagens talman ett förslag som lagts fram för Europeiska unionens råd, om förslaget till sitt innehåll gäller ärenden som faller inom riksdagens behörighet. Det vanligaste ärende som skall delges talmannen är kommissionens förslag till direktiv eller förordningar eller till ändring av dessa. Dessa ärenden skall behandlas i stora utskottet. Förslag som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspoliti-

ken skall dock behandlas av utrikesutskottet. Övriga utskott skall i allmänhet avge utlåtande till det utskott som behandlar ärendet. Stora utskottet och utrikesutskottet skall underrättas om Finlands ståndpunkt till kommissionens förslag. Alla utskott skall också få den information om ärendets behandlingsskeden inom unionen som de behöver.

Det föreslås att stora utskottet och utrikesutskottet kan avge utlåtande i saken. Talmanskonferensen skall dessutom kunna besluta att ärendet skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen emellertid inte kan fatta beslut.

Det föreslås att lagen om statsrådet ändras så att ärenden som gäller Europeiska unionen decentraliseras från utrikesministeriet till de ministerier som ärendena med hänsyn till sakinnehållet ankommer på. Även detta stadgande motsvarar det förfarande som skapades för EES-avtalet. I detta sammanhang decentraliseras till ministerierna även behandlingen av sådana statsfördrag som inte är förknippade med utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter. Som motvikt till decentraliseringen av ärendena föreslås det att utrikesministeriet bär ansvaret för samordningen av ministeriernas ståndpunkter.

I propositionen ingår inte något förslag till uttryckliga stadganden om Finlands representation i Europeiska rådet. I propositionen tas inte heller i övrigt ställning till representationsfrågan.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt som Finland blir medlem i Europeiska unionen.

INNEHÅLL

	Sida		Sida
ALLMÄN MOTIVERING	3	3. Propositionens mål och de centrala förslagen ..	14
1. Inledning	3	3.1. Mål och medel	14
2. Nuläge	3	3.2. De centrala förslagen	15
2.1. Ändringen av konstitutionen som följd av		4. Propositionens verkningar	16
EES-avtalet	3	4.1. Ekonomiska verkningar	16
Beslutsprocessen enligt EES-avtalet	3	4.2. Verkningar i fråga om organisation och	
Ändringen av regeringsformen	4	personal	16
Ändringarna i riksdagsordningen	5	4.3. Verkningar på medborgarnas ställning ..	16
Ändringarna i stadgandena om statsrådet ..	6	4.4. Verkningar i fråga om kompetensförhål-	
2.2. De nationella parlamentens deltagande i		landena mellan statsorganen	16
beslutsfattande som gäller EU	6	5. Beredningen av propositionen	16
Förklaringar som har bifogats Maastricht-		5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial ..	16
fördraget	6	5.2. Utlåtanden	17
Belgien	7	6. Andra omständigheter som inverkar på proposi-	
Danmark	7	tionen	17
Tyskland	8	DETALJMOTIVERING	18
Grekland	8	1. Motivering till lagförslagen	18
Spanien	8	1.1. Riksdagsordningen	18
Frankrike	9	1.2. Lagen om statsrådet	23
Irland	9	2. Ikraftträdande	24
Italien	9	3. Lagstiftningsordning	24
Luxemburg	10	LAGTEXTER	24
Nederländerna	10	1. Lag om ändring av riksdagsordningen	24
Portugal	10	2. Lag om ändring av lagen om statsrådet	26
Förenade Konungariket	10	BILAGA	27
2.3. Bedömning av nuläget	11	Parallelltexter	27
Erfarenheter av behandlingen av EES-			
ärenden i riksdagen	11		
Skillnaderna mellan beslutsprocessen i			
EES och i EU	12		
Lämpligheten av förfaringssätt som skapa-			
des för EES under ett EU-medlemskap ..	13		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Mellan Finland, Norge, Sverige och Österrike å ena sidan samt Europeiska unionens medlemsstater å andra sidan undertecknades den 24 juni 1994 på Korfu ett fördrag om de först nämnda staternas anslutning till Europeiska unionen. Genom fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (*anslutningsfördraget*) blir Finland part i de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EU) och delaktig av de rättigheter och skyldigheter som tillkommer medlemsstaterna i unionen, sådana dessa rättigheter och skyldigheter är enligt nämnda fördrag samt enligt villkoren i anslutningsfördraget och i den därtill hörande anslutningsakten.

Riksdagens grundlagsutskott tog i sitt utlåtande av den 11 oktober 1994 (GrUU 14/1994 rd) om regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd) ovanligt detaljerat ställning till vilka ändringar av konstitutionen Finlands medlemskap i EU förutsätter. Utskottet anser att 4 a kap. riksdagsordningen måste revideras och att reformen bör bygga på samma principer för samarbetet mellan riksdagen och statsrådet som gällande reglering. Utskottet konstaterar emellertid att de väsentliga skillnaderna mellan ett EU-medlemskap och EES-arrangemanget bör beaktas. Utskottet uppger att det anser att de utredningar som ingår i betänkandet avgivet av Statsförfattningskommittén 1992 (kommittébetänkande 1994:4) och i riksdagens EES-kommittés betänkande av den 29 april 1994 är motiverade. Utskottet betonar att det är ytterst viktigt att regeringen så snart som möjligt efter den rådgivande folkomröstningen avlåter en proposition till riksdagen i ärendet, om folkomröstningens resultat innebär en positiv inställning till ett medlemskap. I avsnittet "Andra omständigheter" i utlåtandet pekar utskottet på sina möjligheter att aktualisera frågan om Finlands representation i Europeiska rådet när utskottet på grundval av den proposition som den förutsatt att regeringen skall avlåta till riksdagen behandlar de ändringar i riksdagsordningen som föranleds av ett EU-medlemskap. Detta avsnitt i utskottets utlåtande är skrivet så att utskottet inte däri av

regeringen förutsätter ett lagförslag om hur representationsfrågan skall avgöras.

Regeringens proposition gäller i första hand 4 a kap. riksdagsordningen och dess utgångspunkter baserar sig, med undantag för stadgandet om konferenser mellan EU-medlemsstaternas regeringar, på betänkandet avgivet av Statsförfattningskommittén 1992 och riksdagens EES-kommittés betänkande samt på utlåtandena om dessa betänkanden. I propositionen beaktas också det förslag som ingick i den promemoria som en av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp överlämnade den 14 oktober 1994. Enligt arbetsgruppens förslag har den riksdagsman som har valts i landskapet Ålands valkrets alltid rätt att närvara vid stora utskottets sammanträden. Arbetsgruppen hade i uppdrag att utreda på vilket sätt Ålands rätt att delta i den nationella beredningen av EU-ärendena säkerställs.

2. Nuläge

2.1. Ändringen av konstitutionen som följd av EES-avtalet

Beslutsprocessen enligt EES-avtalet

Genom avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) inrättades för beslutsfattandet och för administrationen av avtalet EES-rådet och Gemensamma EES-kommittén. Gemensamma EES-kommittén fattar beslut om godkännande av nya rättsakter för EES genom ändringar i bilagorna till EES-avtalet. Till sitt innehåll bygger dessa i allmänhet på Europeiska gemenskapernas (EG) motsvarande rättsakter. EES-avtalet ger inte EFTA-staterna rätt att delta i beslutsfattandet i EG:s institutioner och beredande organ, men genom det arrangemang som skapades genom avtalet underrättar EFTA-staterna EG:s institutioner om sina synpunkter när EG behandlar förslag till rättsakter eller åtgärder som är betydelsefulla för EES. Gemensamma EES-kommitténs beslut fattas genom överenskommelse mellan EG- och EFTA-sidan, och även i EFTA:s interna beslutsfattande iakttas konsensusprincipen. Detta innebär att en EES-rättsakt inte kan bli bindande för Finland, om Finland motsätter sig rättsakten.

I förhållande till Finlands statsförfattning är Gemensamma EES-kommitténs beslut, genom vilka nya EES-rättsakter godkänns genom att bilagorna till EES-avtalet ändras, internationella fördrag. De godkänns och sätts i kraft med iakttagande av samma regler som gäller för andra internationella fördrag. Genom EES-avtalet överförs inte formellt lagstiftningsmakt från Finlands statsorgan till EES' eller EFTA:s institutioner. EES-rättsakter som hör till området för lagstiftningen eller enligt konstitutionen annars kräver riksdagens godkännande bör godkännas av riksdagen, och de bestämmelser i rättsakterna som hör till området för lagstiftningen måste sättas i kraft genom en lag som behandlas i den ordning 69 § riksdagsordningen föreskriver.

Ändringen av regeringsformen

I samband med upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kompletterades grundlagen med stadganden, genom vilka man strävade efter att säkerställa riksdagens indirekta och direkta möjligheter att påverka beslutsfattandet i integrationsfrågor. Ändringarna gällde såväl regeringsformen som riksdagsordningen.

Till 33 a § 1 mom. regeringsformen fogades ett stadgande om att riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner. Stadgandet får innehåll närmast av 4 a kap. riksdagsordningen som innehåller stadganden om förhandsbehandlingen av integrationsärenden som gäller EES. Detta förfarande beskrivs i avsnittet om riksdagsordningen. Riksdagen godkände inte 33 a § 1 mom. regeringsformen i den form regeringen hade föreslagit. I det föreslagna momentet strök riksdagen orden "och som enligt statsförfattningen kräver riksdagens godkännande", vilka begränsade riksdagens beredningskompetens. Genom den ändrade ordalydelsen möjliggjordes riksdagens deltagande i den nationella beredningen av i princip alla beslut som fattas av internationella institutioner som nämns i riksdagsordningen. Enligt regeringsformen begränsar sig riksdagens deltagningsmöjligheter således inte till ärenden som kräver riksdagens godkännande, dvs. närmast ärenden som gäller lagstiftningsmakten, utan de kan gälla även andra frågor.

I 33 a § 2 mom. regeringsformen stadgas om

statsrådets behörighet i integrationsärenden. Enligt lagrummet skall statsrådet utan hinder av 33 § regeringsformen bestämma om den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner och, till den del ett sådant beslut inte kräver godkännande av riksdagen och beslutets innehåll inte heller kräver att någon förordning utfärdas, också besluta om andra därtill anslutna åtgärder som Finland vidtar.

Också ordalydelsen i 33 a § 2 mom. regeringsformen ändrades väsentligen under riksdagsbehandlingen jämfört med regeringens förslag. Till regeringens förslag till 33 a § 2 mom. fogades under riksdagsbehandlingen för det första orden "utan hinder av 33 §". Man ville således precisera ordalydelsen i stadgandet så att stadgandena om den utrikespolitiska makten i 33 § regeringsformen inte begränsar statsrådets befogenheter enligt 33 a §. I regeringens proposition föreslogs inget sådant undantag eftersom — så som det konstaterades i motiven — man inte ville att förslaget medför "någon direkt förändring i kompetensfördelningen mellan presidenten och statsrådet".

Den andra viktiga ändringen som gjordes i 33 a § 2 mom. utvidgade de uppgifter som överfördes på statsrådet. I regeringens proposition föreslogs att statsrådet endast beslutar om att godkänna och sätta i kraft en internationell institutions beslut. Enligt den ordalydelse som riksdagen antog bestämmer statsrådet alltid "om den nationella beredningen av beslut" och med vissa undantag "om andra därtill anslutna åtgärder som Finland vidtar".

Den tredje betydande ändringen som gjordes i momentet gällde klausulen om begränsning av statsrådets behörighet. I regeringens proposition föreslogs en begränsning av statsrådets behörighet med uttrycket "om beslutet inte kräver godkännande av riksdagen och beslutets innehåll inte heller kräver att någon förordning utfärdas". I riksdagen ändrades uttrycket så att det börjar med orden "till den del". Det av regeringen föreslagna stadgandet skulle enligt sin ordalydelse och enligt motiveringen till propositionen ha inneburit att statsrådet inte skulle ha haft behörighet att godkänna och sätta i kraft ett beslut av en internationell institution, om beslutet skulle kräva godkännande av riksdagen eller om beslutets innehåll skulle kräva att en förordning utfärdas. I dessa fall skulle behörigheten att godkänna och sätta

i kraft beslutet i sin helhet ha övergått på riksdagen och presidenten.

Det av riksdagen formulerade stadgandet innebär enligt sin ordalydelse för det första tydligt, att statsrådet svarar för den nationella beredningen av en internationell institutions beslut fastän beslutet kräver godkännande av riksdagen eller att en förordning utfärdas. Dessutom torde bytet av ordet "om" till orden "till den del" innebära att ett beslut som förutsätter godkännande av riksdagen eller att en förordning utfärdas faller inom statsrådets behörighet även till övriga delar än bara i fråga om den nationella beredningen. Ärendet faller utanför statsrådets behörighet endast "till den del" riksdagen godkänner beslutet och presidenten utfärdar en förordning om beslutet.

Regeringsformen 33 a § 2 mom. anger att statsrådet har ansvaret för den nationella beredningen av sådana beslut av internationella organisationer som avses i riksdagsordningen och, till den del ett sådant beslut inte kräver godkännande av riksdagen eller på grund av sitt innehåll inte förutsätter att en förordning utfärdas, även för övriga därtill hörande åtgärder i Finland. Enligt regeringsformen bereder och verkställer regeringen (det behöriga ministeriet) även presidentens beslut. Därför har det till denna del funnits behov av särskilda stadganden om statsrådets kompetens (se RF 34, 40 och 44 §§). Avsikten har således inte varit att genom 33 a § 2 mom. åsidosätta presidentens utrikespolitiska makt enligt 33 § när det är fråga om ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. Regeringsformen 33 och 33 a §§ samt ett gott parlamentariskt styrelse- skick förutsätter att presidenten och statsrådet har ett gott samarbete i alla utrikespolitiska frågor.

Ändringarna i riksdagsordningen

Stadgandena om förhandsbehandlingen av EES-ärenden ingår i det till riksdagsordningen fogade 4 a kap. I 54 a § riksdagsordningen stadgas att statsrådet utan dröjsmål skall underrätta riksdagen om ett förslag till en sådan EES-rättsakt som statsrådet fått kännedom om och som med avseende på sitt innehåll faller inom riksdagens behörighet. Ett sådant ärende kallas integrationsärende.

Det bör märkas att 54 a § endast gäller en rättsakt som skall sättas i kraft genom lag eller

som i övrigt kräver riksdagens godkännande. Stadgandet har alltså ett mer begränsat tillämpningsområde än 33 a § 1 mom. regeringsformen, i vilket riksdagen strök en motsvarande begränsning av sin behörighet. I fråga om förhandsbehandlingen av integrationsärenden avgörs riksdagens behörighet enligt 54 a § riksdagsordningen. Den mer täckande ordalydelsen i 33 a § 1 mom. regeringsformen är emellertid av betydelse så till vida, att den gör det möjligt att ändra riksdagsordningen så att denna gäller även andra ärenden än sådana som kräver riksdagens godkännande. Detta är av väsentlig betydelse i ett EU-medlemskap. Till åtskillnad från EES-rättsakterna kräver EG:s rättsakter inte, fränsett vissa sällsynta undantag, ett särskilt godkännande av riksdagen. Dessutom beaktar den vida ordalydelsen i 33 a § 1 mom. att riksdagen har eller att den ges annan än i 4 a kap. riksdagsordningen avsedd behörighet att delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner. Detta avser åtminstone gällande 53 § 3 mom. i riksdagsordningen, i vilken anges stora utskottets rätt att få information om beredning som hänför sig till EES-avtalet.

Enligt 54 c § riksdagsordningen skall talmanen lämna den skrivelse som han har fått av statsrådet för förhandsbehandling till stora utskottet och i allmänhet till ett eller flera specialutskott som avger utlåtande till stora utskottet. Behandlingen kan fortsätta tills den behöriga internationella institutionen har slutfört behandlingen av ärendet.

Stora utskottet kan avge utlåtande till statsrådet i ett integrationsärende. Enligt 54 b § riksdagsordningen kan talmanskonferensen dessutom besluta att integrationsärendet skall tas upp till debatt i plenum. Riksdagen fattar emellertid inte beslut vid förhandsbehandlingen av ett integrationsärende.

I samband med att 4 a kap. riksdagsordningen stiftades ändrades också stadgandena om när stora utskottet sammanträder och om utskottens rätt att få information samt sekretessstadgandena. Samtidigt preciserades stadgandet om utrikesutskottets verksamhetsområde.

Till riksdagsordningen fogades också en 88 b § enligt vilken om val av riksdagens representanter till en internationell institution som har inrättats med stöd av ett internationellt fördrag eller till andra internationella institutioner stadgas genom lag eller i arbetsordning-

en för riksdagen. Enligt motiveringen till regeringens proposition kan stadgandet tillämpas då stadganden om EES gemensamma parlamentarikerkommitté utfärdas (se 62 a § arbetsordningen för riksdagen, 1124/93) och även i mer informella sammanhang, t.ex. då man tillsätter den gemensamma kommitté för Europaparlamentet och Finlands riksdag, som bildas för den tid då Finlands EU-medlemskapsförhandlingar pågår.

Ändringarna i stadgandena om statsrådet

Om arbetsfördelningen mellan ministerierna i statsrådet stadgas i lagen om statsrådet (78/22). Enligt 3 § i denna lag handlägger utrikesministeriet ärenden som föransleds av Finlands förhållanden till utländska makter. Vid sidan av utrikesministeriet behandlas internationella frågor i allt större utsträckning i olika ministerier och också på andra nivåer inom förvaltningen. Ärenden som anknyter till Internationella arbetsorganisationen har traditionellt föredragits först från social- och hälsovårdsministeriet och sedan från arbetsministeriet. Ännu innan EES-avtalet trädde i kraft tillämpades 3 § lagen om statsrådet till övriga delar i det avseendet strikt, att internationella ärenden som föredrogs för presidenten nästan alltid föredrogs från utrikesministeriet även när beslutet i materiellt avseende hade beretts vid något annat ministerium. I samband med att EES-avtalet sattes i kraft fogades därför till lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde, vars rubrik numera är lagen om statsrådet, en ny 3 a § (1118/93). I paragrafen stadgas om decentralisering av behandlingen av EES-ärendena från utrikesministeriet till övriga ministerier. Även till reglementet för statsrådet (995/43) fogades stadganden med anledning av EES-avtalet (1392/93). Dessa stadganden gäller bl.a. beredningsorganisationen för EES-ärenden och handläggningen av ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde.

Stadgandet i 33 § 2 mom. regeringsformen om att meddelanden till utländska makter skall ske genom utrikesministeriet har inte tillämpats bokstavligen på en lång tid. Ministerierna har omfattande kontakter med internationella organisationer och med tjänstemän i andra länder. Det är inte nödvändigt och inte heller

möjligt att ministeriernas samtliga brev, samtal eller andra meddelanden går via utrikesministeriet.

Stadgandena i 33 § 2 mom. regeringsformen påverkar ministeriernas verksamhet närmast så att de andra ministerierna måste stå i kontakt med utrikesministeriet, om ett internationellt ärende som i och för sig hör till deras verksamhetsområde är förknippat med betydelsefulla utrikespolitiska synpunkter. Likaså har det förutsatts att sådana meddelanden till utländska makter som fördragsrättsligt är betydelsefulla sänds via utrikesförvaltningen. Stadgandet kan därför tolkas som ett uttryck för utrikesministeriets berednings- och samordningsuppdrag i anknytning till den egentliga utrikespolitiken. Stadgandet har inte förhindrat att enskilda befogenheter med anknytning till internationella frågor har överflyttats på andra ministerier enligt 38 § regeringsformen.

Ordalydelsen i 33 a § 2 mom. som fogades till regeringsformen i samband med att EES-avtalet sattes i kraft innebär också ett undantag från 33 § 2 mom. regeringsformen. I förening med riksdagsordningens gällande stadganden innebär detta att utrikesministeriet inte i fråga om EES-ärenden har någon samordnande uppdrag som direkt skulle följa av grundlag.

2.2. De nationella parlamentens deltagande i beslutsfattande som gäller Europeiska unionen

Förklaringar som har bifogats Maastrichtfördraget

Till slutakten i fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) har fogats två förklaringar i vilka det anses viktigt att de nationella parlamenten i allt större utsträckning deltar i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen. I förklaringen om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (förklaring nr 13) uppmanas regeringarna bl.a. att säkerställa att de nationella parlamenten för information och i förekommande fall granskning får tillgång till kommissionens förslag till lagstiftning. I förklaringen anses det också viktigt att intensifiera kontakterna mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet bl.a. genom möten mellan parlamentsledamöter som är intresserade av samma frågor.

I förklaring nr 14 anmodas Europaparlamentet och de nationella parlamenten att vid behov sammanträda som parlamentskonferens. Denna konferens skall höras om huvudlinjerna för Europeiska unionen. Europeiska rådets ordförande och kommissionens ordförande skall till varje session inom parlamentskonferensen rapportera om unionens tillstånd.

Maastrichtfördraget skapar alltså en politisk förpliktelse att säkerställa de nationella parlamentens tillgång till information och möjligheter att påverka unionens beslutsfattande. I alla unionens medlemsstater har det nationella parlamentet därför senast i samband med ratifikationen av Maastrichtfördraget kopplats till beslutsfattandet som gäller unionen. Parlamentens deltagande i beslutsfattandet är indirekt, dvs. parlamenten har fått möjlighet att påverka hur företrädarna för medlemsstaterna handlar i EU:s institutioner. Genom arrangemang som säkerställer påverkningsmöjligheterna försöker man framför allt ersätta den minskning av parlamentets lagstiftningsmakt som EU-medlemskapet medför. De institutionella arrangemangen och den faktiska betydelsen av parlamentets former för påverkan varierar likväl stort mellan de olika medlemsstaterna.

Belgien

År 1993 preciserades det belgiska parlamentets konstitutionella ställning vid den nationella beredningen inför unionens beslutsfattande. Parlamentet underrättas om inledande av förhandlingar om ändringar i EU:s grundfördrag samt i fördrag som ändrar och kompletterar dessa. Parlamentet informeras om ändringsförslagen innan de undertecknas. I en speciallag stadgas att vardera kammaren skall underrättas om gemenskapens rättsakter, och parlamentet skall informeras i synnerhet om direktivförslag. Motsvarande förslag som syftar till att förbättra representationsorganens rätt till information har godkänts också i regionernas och gemenskapernas lagstiftande organ.

Ett rådgivande utskott för europeiska angelägenheter (*Advisecomité voor Europese aangelegenheden/Comité d'Avis chargé de Questions européennes*) i parlamentets representanthus ger yttranden i integrationsärenden. I utskottets verksamhet betonas institutionella och politiskt viktiga integrationsfrågor samt anord-

nandet av samarbetet mellan det nationella parlamentet och Europaparlamentet. Utskottet ger årligen till parlamentets plenum en rapport om hur gemenskapsrätten har genomförts i Belgien. Representanthusets specialutskott granskar månatligen EG:s förslag till rättsakter och Europaparlamentets resolutioner som hör till deras verksamhetsområde. De får information från ett datasystem som upprätthålls av det rådgivande utskottet och utrikesministeriet. Även i senaten finns ett rådgivande utskott för europeiska angelägenheter, som årligen till parlamentets plenum ger en rapport om hur gemenskapsrätten har genomförts i Belgien.

Danmark

I Danmark har man strävat efter att kompensera folketingets minskade befogenheter till följd av EU-medlemskapet genom att folketinget har gets rätt att delta i utformningen av regeringens förhandlingsmål. De ärenden som skall behandlas under EU-rådets två följande möten behandlas på förhand i folketingets EU-utskott, såvida de ärenden som skall behandlas i rådet gäller EG-rättsakter som blir direkt tillämpliga i Danmark, direktiv som förutsätter folketingets åtgärder eller som annars är viktiga. Den minister som skall delta i rådets möte deltar också i utskottets sammanträde. Regeringens förhandlingsmål läggs fram för utskottet muntligen och dessutom skall utskottet ges en redogörelse för förslagets verkningar för lagstiftning och ekonomi. Man fortsätter utgående från regeringens linje, om inte utskottsmajoriteten som beräknas enligt riksdagsgruppernas styrkeförhållanden motsätter sig denna linje. Utskottets ståndpunkter registreras inte som skriftliga förhandlingsanvisningar. Utskottet kan besluta att folketinget i plenum i fråga om ett visst kommissionsförslag håller en remissdebatt som motsvarar den första behandlingen av en nationell lag. Utrikesministeriet lägger fram samtliga kommissionsförslag för utskottet, och en kort promemoria upprättas om andra än tekniska förslag, i vilken bedöms förslagets förhållande till dansk lagstiftning samt förfarandet vid dess behandling i EU. Folketingets specialutskott spelar en underordnad roll i EU:s beslutsprocess med undantag för miljöutskottet, som behandlar kommissionens förslag i miljöfrågor

innan dessa tas upp till behandling i unionens råd. EU-utskottets kontakter med de övriga utskotten har utökats.

Tyskland

Tyska parlamentets två kamrar, förbunds-
dagen (Bundestag) samt förbundsrådet (Bun-
desrat) som består av delstaternas represen-
tater, medverkar i utformandet av förbundsrepu-
blikens ställningstaganden i ärenden som gäller
Europeiska unionen enligt artikel 23 i grund-
lagen som gäller Europeiska unionen. I för-
bundsdagen ankommer behandlingen av EU-
ärendena på utskottet för EU-ärenden (Aus-
schuss für die Angelegenheiten der Euro-
päischen Union). Förbundsdagen kan befull-
mäktiga utskottet att besluta om ställningsta-
ganden på hela förbundsdagens vägnar. Dessutom har förbundsdagens finansutskott
samt lag- och ekonomiutskottet särskilda sek-
tioner för europeiska ärenden. Förbundsrege-
ringen informerar i ett så tidigt skede som
möjligt förbundsdagen om alla EU-ärenden
som kan ha betydelse för Tyskland. Förbunds-
dagen skall i synnerhet underrättas om förslag
till nya förordningar och direktiv, om dessas
innehåll och syfte samt om tidtabellen för den
beslutsprocess som de skall genomgå i unio-
nens råd. Förbundsdagen skall också informeras
om förbundsregeringens förhandlingsmål,
om kommissionens och Europaparlamentets
ståndpunkter samt om de övriga medlemssta-
ternas hållning. Innan förbundsregeringen ger
sitt samtycke till en EG-rättsakt skall den
bereda förbundsdagen tillfälle att uttrycka sin
ståndpunkt i ärendet. Ärendet skall lämnas till
förbundsdagen för behandling i ett så tidigt
skede att förbundsdagen har tillräckligt med tid
att sätta sig in i ärendet. Förbundsregeringen
skall basera sin förhandlingsstrategi på den
ståndpunkt som förbundsdagen har intagit i
ärendet.

I anslutning till förbundsrådet finns ett ut-
skott för EU-frågor (Ausschuss für die Fragen
der Europäischen Union), vars medlemmar
väljs av delstatsregeringarna. Utskottet skall
granska sådana förslag i anslutning till unio-
nens verksamhet som förbundsregeringen skall
hänskjuta till förbundsrådet, samt koordinera
den därtill anslutna beredningen i förbundsrå-
det. I anslutning till förbundsrådet finns dess-
utom en kammare för EU-ärenden (Europa-

kammer), som har till uppgift att diskutera och
i förbundsrådets namn fatta beslut om skrift-
liga handlingar som ansluter sig till gemenska-
pens åtgärder. Om ett ärende hör till delstater-
nas utslutande behörighet, skall kammaren
besluta också om delstaternas deltagande i
förhandlingarna. Beslutsfattandet om för-
bundsrepublikens förhandlingsståndpunkter
har överfört till förbundsrådet i sådana ären-
den som enligt grundlagen hör till delstaternas
uteslutande behörighet. I dessa fall fungerar
någon av de delstatsministrar som är medlem-
mar i förbundsrådet som Tysklands represen-
tant i unionens råd. Förbundsrådet deltar i
utformningen av Tysklands hållning i sådana
fall där det är fråga om att behörigheten har
delats mellan förbundsrepubliken och delstater-
na eller där det annars är fråga om delstaternas
intressen.

Grekland

Regeringen skall årligen ge parlamentet en
rapport om sin Europapolitik. I anslutning till
Greklands parlament finns ett parlamentariskt
utskott för EG-ärenden (Epitropi Evropaikon
Kinotikon Ypothesseon), som följer EG:s ut-
veckling och regeringens Europapolitik. Ut-
skottet skall framför allt behandla institutionel-
la EG-frågor, samarbetet mellan Greklands
parlament och Europaparlamentet, EG:s för-
slag till rättsakter i ärenden som i sinom tid
skall tas upp till behandling i parlamentet samt
de beslut som parlamentets övriga utskott har
fattat i EG-ärenden. Parlamentets talman kan
be utskottet avge yttranden och rekommenda-
tioner till parlamentets plenum och övriga
utskott.

Spanien

Ett gemensamt utskott som består av före-
trädare för senaten och representanthuset (Co-
misión para las Comunidades Europeas) över-
vakar utövandet av den lagstiftningsmakt som
delegerats till regeringen. Utskottet kan hålla
gemensamma möten med Spaniens företrädare
i Europaparlamentet. Utskottet har rätt att få
uppgifter om anhängiga förslag till EG-rättsak-
ter, om dessa gäller ärenden som hör till
området för lagstiftningen samt om regeringens

Europapolitik. Utskottet har rätt att yttra sig om kommissionens förslag.

Frankrike

Genom den grundlagsändring som gjordes i samband med Maastrichtfördraget regleras på grundlagsnivå nationalförsamlingens och senatens deltagande i den nationella beredningen av EG:s beslut. Senaten och nationalförsamlingen har vardera EG-delegationer. De har rätt att före beslutsfattandet i EG få uppgifter om beredningen av EG:s rättsakter. Delegationerna skall vidarebefordra dessa upplysningar till parlamentets permanenta utskott, som sedan kan vända sig till regeringen för att få till stånd ändringar i EG:s förslag till rättsakter. Delegationerna har rätt att ställa frågor till ministrarna, att höra sakkunniga och att avge yttranden. Regeringen tillställer senaten och nationalförsamlingen alla förslag till EG-rättsakter så snart dessa har lämnats till rådet, om den föreslagna rättsakten innehåller bestämmelser som till sin natur hör till området för lagstiftningen. Vardera kammaren i parlamentet har rätt att i form av en resolution yttra sig om förslaget till rättsakt och på så sätt påverka regeringens förhandlingslinje i rådet.

Irland

Irlands parlament (Oireachtas) består av representanthuset (Dáil Eireann) och senaten (Seanad Eireann). Enligt lagen om Irlands anslutning till Europeiska gemenskaperna skall regeringen halvårsvis ge parlamentet en berättelse om utvecklingen av EG och dess lagstiftning samt om det regleringsbehov som av detta följer för Irlands vidkommande. Dessa rapporter är avsedda att tjäna som allmän information. Senaten och representanthuset har ett gemensamt utskott för sekundärrätten. Det gemensamma utskottet följer förslagen till rättsakter som behandlas i EU:s institutioner och till dessa anslutna nationella lagstiftningsprojekt, relationerna mellan Irlands parlament och Europaparlamentet samt övriga frågor som har samband med medlemskapet. Det kan föreslå att förslagen behandlas i parlamentets plenum, men i praktiken har endast senaten varit intresserad av att sätta sig in i de frågor som utskottet har lyft fram. Det gemensamma

utskottet och dess sektioner hör regelbundet tjänstemän och intresseorganisationer om ärenden som är anhängiga i unionen.

En nationell verkställighetsförfattning som grundar sig på ett bemyndigande i anslutningslagen skall delges det gemensamma utskottet. Verkställighetsförfattningen kan genom ett beslut som någondera kammaren i parlamentet fattar på rekommendation av det gemensamma utskottet upphävas inom 12 månader efter att den har utfärdats.

Italien

Regeringen är skyldig att underrätta parlamentets kammare om förslag till EG-rättsakter, och parlamentet har rätt att ta ställning till dessa förslag. Regeringen är skyldig att varje sessionsperiod ge parlamentet en redogörelse för landets EU-politik inklusive uppgifter om Italiens hållning i olika ärenden samt en redogörelse för Italiens inställning till det program som ettvarvt ordförandeland för unionens råd har lagt fram. Till parlamentet skall också årligen ges en redogörelse för unionens institutioners verksamhet för att förverkliga den inre marknaden och för att främja den ekonomiska och sociala samhörigheten. Redogörelsen skall innehålla ett referat av de ståndpunkter som Italien och de övriga medlemsstaterna har företrätt i olika angelägenheter.

Representanthusets specialutskott för gemenskapspolitiken (Commissione speciale per le politiche comunitarie) håller i början av ordförandeperioderna för gemenskapen ett gemensamt möte med Italiens företrädare i Europaparlamentet eller med de företrädare som hör till arbetsutskotten för parlamentets utskott, men detta samarbete har inte institutionaliserats. Utskottets uppgift är att behandla den årliga EG-fullmaktslagen och det däri ingående programmet för de åtgärder som verkställigheten av direktiven förutsätter. Utskottet behandlar också förslag till nationella rättsakter om verkställigheten av EG-förordningar. Också uppföljningen av regeringens allmänna unionspolitik ankommer på utskottet. Senatens utskott för EG-ärenden (Giunta per gli Affari della Comunità europea) skall följa regeringens gemenskapspolitik och behandla frågor i anslutning till ändring av fördragen om upprättandet av gemenskaperna, EG:s förslag till rättsakter samt sådana natio-

nella lagförslag som kan stå i strid med gemenskapsrätten. Regeringen eller åtta senatorer kan begära att utskottet i närvaro av vederbörande minister skall behandla ett visst kommissionsförslag till rättsakt som är anhängigt. I utskottet behandlas dessutom regeringens redogörelser för unionspolitiken samt de resolutioner som Europaparlamentet har tillställt de nationella parlamenten för kännedom. Utskottet skall också yttra sig om EG:s budgetförslag.

Båda utskotten har möjlighet att ta ställning till regeringens förhandlingsståndpunkter i anslutning till EU:s beslutsprocess, men de kan inte ge regeringen bindande anvisningar. I utskottens verksamhet ligger huvudvikten vid frågor som ansluter sig till verkställigheten av gemenskapsrätten, framför allt vid uppföljningen av den årliga EG-fullmaktslagens beredning.

Luxemburg

Regeringen informerar parlamentet om sin EU-politik genom utrikes- och gemenskapsutskottet. Utskottet sammanträder i allmänhet före och efter viktiga rådsmöten. I utskottet behandlas regeringsförslag som hänger samman med unionens verksamhet. Utskottet informeras om Luxemburgs förhandlingsståndpunkter före viktiga rådsmöten, men utskottets åsikt binder inte Luxemburgs representanter när det gäller beslut på EU-nivån. Utskottet kan också på eget initiativ ta upp vilken integrationsfråga som helst till behandling och kan också, om det så önskar, hänskjuta frågan till parlamentet.

Nederländerna

Vid den första kammaren i Nederländernas parlament finns ett permanent utskott för EG-ärenden (Vaste Commissie voor EG-zaken). Dess uppgift är att följa regeringens agerande i EG-beslutsprocessen. Utskottet fungerar som en informationskanal mellan regeringen samt parlamentet och dess specialutskott. Det ger akt på hur regeringens gemenskapspolitik utvecklas och genomförs samt koordinerar i anslutning därtill de övriga utskottens verksamhet. Minst en gång per år ordnas dessutom i samband med utskottets sammanträde, som

är öppet även för de övriga parlamentsledamöterna, eller i parlamentets plenum en gemensam debatt för parlamentarikerna och regeringen om Europapolitiken.

Också parlamentets andra kammare har ett permanent utskott som koncentrerar sig på gemenskapsangelägenheter. Dess uppgift är att bereda plenardiskussioner om den europeiska integrationen och att företräda parlamentet i gemenskapsangelägenheter. Båda utskotten står i regelbunden diskussionskontakt med Nederländernas företrädare i Europaparlamentet, men detta samarbete har inte institutionaliserats.

Portugal

Enligt en lag från år 1988 skall parlamentet underrättas om förslag till EG-rättsakter samt om regeringens ståndpunkt till Portugals förhandlingsmålsättningar. Parlamentet skall också höras om förslag i ärenden som hör till dess behörighet. Till parlamentet skall årligen ges en rapport om Portugals EG-politik. I parlamentet finns ett utskott för Europaärenden (Comissão de Assuntos Europeus) för samarbetet mellan regeringen och parlamentet. Också parlamentets plenum kan på eget initiativ ta ställning till förslag som gäller EG:s rättsakter. Utskottet håller regelbundna sammanträden med Portugals företrädare i Europaparlamentet. Utskottet har rätt att höra regeringens medlemmar om anhängiga EG-ärenden.

Förenade konungariket

Förenade konungarikets parlament anses vid sidan av det danska parlamentet ha de bästa påverkningsmöjligheterna. Utgångspunkten är regeringens skyldighet att delge parlamentet kommissionens förslag till rättsakter samt andra viktiga förslag och dokument som anknyter till EG:s verksamhet. Förslaget skall åtföljas av regeringens promemoria som innehåller en bedömning av förslaget juridiska och politiska verkningar, en utredning om grunden för EG:s behörighet samt regeringens preliminära ståndpunkt till förslaget. I vardera kammaren finns ett permanent EG-utskott. Förslaget och regeringens promemoria går i under-

huset till specialutskottet för europeisk lagstiftning (Select Committee on European Legislation). Utskottet skall bedöma förslaget politiska betydelse, och det kan höra ministerier och andra instanser. Utskottet kan rekommendera att förslaget tas upp till diskussion i plenum eller i vederbörande specialutskott.

Plenum kan uttrycka sin tillfredsställelse eller sitt missnöje med förslaget och/eller regeringens politik i anknytning därtill. Ett alternativ till plenardebatten är att remittera ärendet till det permanenta utskottet för EG-dokument (Standing Committee on European Community Documents). De förslag som på rekommendation av specialutskottet tas upp till parlamentsdebatt går automatiskt till någondera av det permanenta utskottets sektioner, om inte plenum på förslag av regeringen beslutar annorlunda. Som grund för diskussionen ligger regeringens ståndpunkt, som tillsammans med utskottets utlåtande dessutom ytterligare behandlas i plenum.

Också överhuset har ett specialutskott för EG-ärenden (Select Committee on the European Communities). Utskottet granskar alla förslag till EG:s rättsakter och väljer, på grundval av utredningarna i regeringens promemoria, bland dessa ut de mest centrala för handläggning i utskottets sektioner. Efter att ha hört sakkunniga avfattar sektionen en promemoria som överlämnas till det behöriga ministeriet (inskränkt behandling) eller en berättelse som överlämnas till utskottet (utvidgad behandling). Specialutskottet godkänner berättelsen, som offentliggörs och överlämnas till överhuset för kännedom eller diskussion. Vederbörande minister kan inte ta slutgiltig ställning i ärendet innan diskussionen i överhuset har slutförts. Regeringen skall under diskussionen i överhuset uppge sin ståndpunkt i ärendet.

Under- och överhusets ställningstaganden till förslag till EG:s rättsakter är inte juridiskt bindande för regeringen. I praktiken låter ministrarna emellertid inte ärendena gå till beslut i EG-rådet innan parlamentet har hunnit ta ställning till förslaget, och de förordar inte heller sådana förslag från kommissionen som parlamentets specialutskott har förhållit sig uttalat negativt till. Utöver förslag till rättsakter behandlar parlamentet regeringens allmänna berättelse om Europapolitiken och andra redogörelser med anknytning till EG-ärenden som regeringen vid behov avger.

2.3. Bedömning av nuläget

Erfarenheter av behandlingen av EES-ärenden i riksdagen

Till och med den 15 oktober 1994 hade 27 integrationsärenden lämnats för behandling enligt 54 a och 54 c §§ som fogades till riksdagsordningen som följd av EES-avtalet. De har utgjort förslag till rättsakter som skall antas i Gemensamma EES-kommittén, och de har alla ursprungligen varit kommissionens förslag till rådet. Förslagen har i form av statsrådets skrivelse sänts till talmannen först i det skede då det har varit fråga om kommissionens officiella förslag till rådet. Talmannen har lämnat statsrådets skrivelse till stora utskottet, som har sänt samtliga förslag till specialutskottet för utlåtande. Stora utskottet har dessutom i ett ärende på eget initiativ begärt en redogörelse av ministeriet.

Stora utskottet har sex gånger samlats för att behandla integrationsärenden. Endast i sex ärenden har behandlingen hunnit slutföras. Tills vidare har ingen EES-rättsakt godkänts och satts i kraft så som ett i 69 § riksdagsordningen avsett statsfördrag så att behandlingen skulle ha föregåtts av en förhandlingsbehandling av integrationsärenden enligt 4 a kap. riksdagsordningen. Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 7/94, genom vilket till EES-avtalets regelverk fogades de EG:s rättsakter inom området för EES-avtalet som hade godkänts under tiden 1 augusti 1991 — 31 december 1993, godkändes utan en förhandsbehandling i stora utskottet enligt 4 a kap. riksdagsordningen. Regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 7/94 (RP 56/1994 rd) behandlades utgående från utrikesutskottets och vissa specialutskotts betänkanden.

I fråga om de sex integrationsärenden som stora utskottet har slutbehandlat har man gått tillväga så, att en diskussion har förts om ärendena utgående från specialutskottens utlåtanden, och efter detta har i protokollet antecknats ett utlåtande till statsrådet. Inget förslag till rättsakt har tagits upp till förhandsbehandling i riksdagens plenum enligt 54 b §.

Då 4 a kap. som fogades till riksdagsordningen som följd av EES-avtalet har tillämpats först från den 1 januari 1994 kan man inte dra långtgående slutsatser av de praktiska erfaren-

heterna av detta kapitel. Det verkar emellertid uppenbart att den i 4 a kap. avsedda förhandsbehandlingen av integrationsärenden till sina grunddrag är lyckad.

Då systemet med förhandsbehandling av integrationsärenden togs i bruk förelåg det vid ministerierna ovisshet om vad som avsågs med statsrådets informationsskyldighet i 54 c § 2 mom. Till denna del torde situationen för tillfället vara tillfredsställande. Även vissa oklarheter som gäller förfarandet har retts ut. Enligt 11 § 4 mom. reglementet för statsrådet behandlas den skrivelse som statsrådet lämnar riksdagen vid statsrådets allmänna sammanträde. Praxis har blivit att den första skrivelsen om en viss bestämd fråga behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde medan övrig information i ärendet ges av respektive ministerium.

Utgående från de erfarenheter som hittills har erhållits av förhandsbehandlingen av integrationsärenden kan man bedöma att problemet i framtiden kan bli mängden av material som lämnas till riksdagen. Då Finlands ministrar deltar i Europeiska unionens råds möten när EU-medlemskapet blir verklighet borde man utveckla kontaktformer som inte är bundna till enskilda ärenden av ofta teknisk natur, utan till den politiska helheten vid rådets möte. Också mer allmänt föreligger det behov att skapa ett gallringsförfarande, där ärenden av teknisk natur skiljs från frågor som är av intresse för riksdagen. Samtidigt bör man emellertid sörja för att riksdagsmännen har direkt tillgång till allt det material som de själva anser nödvändigt. Detta kan förverkligas genom att man utvecklar den elektroniska informationsförmedlingen så att riksdagen har tillgång till en databank med uppgifter om också andra ärenden som är anhängiga inom EES och EU än de som uttryckligen förutsätter behandling i riksdagen.

Trots att vissa problem har förekommit har det vid förhandsbehandlingen av integrationsärenden hittills inte dykt upp sådana missförhållanden som skulle förutsätta en ändring av riksdagsordningens stadganden ifall tillämpningen av EES-avtalet skulle fortsätta. Finlands anslutning till Europeiska unionen innebär emellertid att Finland inte längre i EFTA-ländernas grupp deltar i beslutsfattandet i EES och att det förfarande som skapats för förhandsbehandlingen av integrationsärenden därför förlorar sin betydelse.

Skillnaderna mellan beslutsprocessen i EES och i EU

I detta avsnitt beskrivs i huvuddrag skillnaderna mellan beslutsprocessen i EES och i EU. Syftet är att utreda om beslutsprocesserna trots sina formella skillnader de facto är så lika, att man utgående från det system som skapades för EES-avtalet kan bygga ett system som fungerar under ett EU-medlemskap.

Ett av särdragen i EU:s beslutsprocess är kommissionens exklusiva initiativrätt i ärenden som gäller rättsakter. I EES kan EFTA-staterna enligt internationell rätt i egenskap av avtalsparter individuellt eller kollektivt föreslå ändringar i EES-avtalet. Eftersom EES-avtalet till största delen består av EG-rättsakter, har EFTA-staternas formella initiativrätt de facto en liten betydelse. EG-kommissionen är således också inom EES den centrala institutionen när det gäller beslutsprocessens innehåll.

I Europeiska unionen deltar Europaparlamentet i beslutsfattandet om rättsakter genom samråds-, samarbets- eller medbeslutandeförfarandet, beroende på ärendets natur. Då de två sistnämnda förfaringsätten tillämpas har Europaparlamentet en betydande inverkan på rättsakternas innehåll. Finlands företrädare i Europaparlamentet utgör en viktig nationell kanal för påverkan. EES:s parlamentariska organ, dvs. den gemensamma parlamentariskommittén, deltar däremot inte i beslutsfattandet.

EU:s råd är unionens viktigaste beslutsfattande institution. Den beslutande makten utövas av regeringsmedlemmar från medlemsstaterna. Deras verksamhet är beroende av att de åtnjuter det nationella parlamentets förtroende. EES:s institution på ministernivå, dvs. EES-rådet, är endast ett politiskt förhandlings- och samarbetsorgan. Besluten om nya EES-rättsakter fattas på tjänstemannanivå i Gemensamma EES-kommittén. Genom beslutsfattandet i denna kommitté har man strävat efter att säkerställa EFTA-staternas rätt att påverka EU:s interna beslutsfattande. Någon direkt rätt att delta i verksamheten i EU:s beslutande organ har emellertid inte kunnat ordnas, och det är tvivel underkastat huruvida EFTA-staterna effektivt kan påverka beslutsfattandet inom EU i ärenden som gäller nya rättsakter.

Inom EU är utgångspunkten för beslutsprocessen att medlemsstaterna har överfört vissa av sina maktbefogenheter på gemenskapen.

Medlemsstaterna deltar i motsvarande mån direkt i beslutsfattandet i EU. Rådet kan antingen enhälligt eller med kvalificerad majoritet utfärda rättsakter som är förpliktande för medlemsstaterna. Vissa av rättsakterna är direkt tillämpliga utan att en genomförandeförfattning utfärdas av det nationella lagstiftningsorganet. Inom EU:s beslutsprocess kan det nationella parlamentets påverkningsmöjligheter tryggas effektivt endast om parlamentet ges möjlighet att påverka landets företrädare då ärendena bereds och då beslut om dem fattas. Speciellt viktigt är att parlamentet kan påverka den minister som företräder landet i EU:s råd när rådet beslutar om nya rättsakter.

När det gäller EES är utgångspunkten att parternas formellt självständiga beslutanderätt skall tryggas. Varje EFTA-stat kan meddela att den inte godkänner en ny rättsakt som godkänts av EU-rådet. I praktiken är det emellertid mycket svårt för EFTA-staterna att vägra godkänna EG-rättsakter. Om Gemensamma EES-kommittén inte godkänner en rättsakt som utfärdats av EU-rådet, suspenderas enligt artikel 102.5 i EES-avtalet också gällande rättsakt som berör det ärende om vilket meningsskiljaktighet råder. Utövandets av vetorätten kan komma i fråga endast om det är fråga om verkligt vitala nationella intressen. Vetorätten är inte ett medel att lösa sedvanliga meningsskiljaktigheter som hänger samman med utfärdandet av EES-rättsakter.

I enlighet med det som anförts ovan förutsätter trygghandet av de nationella parlamentens påverkningsmöjligheter också i EES-arrangemanget att parlamentet på förhand deltar i behandlingen av förslagen till rättsakter och inte först i det skede då rättsakterna sätts i kraft. EFTA-staternas möjligheter att påverka EU:s viktigaste beslutsfattande institution, rådet, är emellertid små. När ministrarna från EU:s medlemsstater beslutar om innehållet i nya rättsakter koncentrerar de sig av förstående skäl i första hand på att bevaka sitt eget lands intressen och inte på att beakta EFTA-staternas önskemål.

Ur EFTA-staternas parlaments synpunkt är situationen i EES således formellt en annan men de facto i vissa avseenden likadan som i EU. Det nationella parlamentet har reella påverkningsmöjligheter endast om det kan påverka statens företrädare i det skede då besluten bereds och fattas på det internationella planet.

Det som anförts ovan gäller den viktigaste delen av EU, dess I pelare dvs. Europeiska gemenskapen (tidigare Europeiska ekonomiska gemenskapen), Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). Enligt Maastrichtfördraget består Europeiska unionen dessutom av pelare II och III, som gäller en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Beslut i ärenden som hör till pelare II och III fattas nästan utan undantag enligt konsensusprincipen. I de frågor som hänför sig till pelare II och III förfogar EU inte heller över någon lagstiftningsmakt eller över andra mekanismer genom vilka man direkt kan ålägga medlemsstaternas medborgare skyldigheter. I angelägenheter som hänför sig till EU:s pelare II och III iakttas således de sedvanliga formerna för samarbete mellan regeringar utan några överstatliga arrangemang.

En betydande skillnad mellan EES och Europeiska unionen är att man endast i EU har reglerat stats- eller regeringsschefernas regelbundna sammankomster för att diskutera de allra väsentligaste frågorna för samarbetet. Europeiska rådet är EU:s toppmöte som samlas minst två gånger i året. Europeiska rådet skall ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling. Europeiska rådet har mycket stor betydelse trots att det endast i undantagsfall fattar juridiskt bindande beslut.

Utöver skillnaderna i beslutsprocessens struktur skiljer sig EES och EU från varandra i det avseendet att EU:s behörighet är mer vidsträckt och också omfattar bl.a. jordbrukspolitiken, den ekonomiska politiken och finanspolitiken samt handelspolitiken. EES-avtalet gäller dessutom endast frågor som faller inom Europeiska gemenskapens, samt i fråga om vissa specialfrågor, kol- och stålgemenskapens behörighet, medan ett medlemskap i EU förutom ovan nämnda frågor i pelare II och III även omfattar frågor med anknytning till Euratom.

Lämpligheten av förfaringssätt som skapades för EES under ett EU-medlemskap

Om EES' och EU:s beslutsprocesser granskas med tanke på riksdagens påverkningsmöj-

ligheter visar det sig att de faktiska skillnaderna mellan systemen är mindre än de formella. Såväl under den tid EES-avtalet är i kraft som under ett EU-medlemskap måste riksdagen kunna påverka gemenskapsfrågorna under beredningsskedet innan ett slutligt beslut på internationell nivå fattas. Under ett EU-medlemskap är förhandspåverkan ännu viktigare än vid tillämpningen av EES-avtalet, eftersom EG:s rättsakter tillkommer direkt i EU:s institutioner utan att ett villkor för deras giltighet ens formellt är att de separat godkänns i respektive medlemsstats parlament. EU:s pelare I ger dessutom gemenskapen mer vidsträckt lagstiftningsbehorheter än vad som faller inom EES-avtalet. Ett EU-medlemskap garanterar å andra sidan medlemsstaterna reella påverkningsmöjligheter då man beslutar om innehållet i gemenskapens rättsakter.

Då EES' och EU:s beslutsprocesser ur det nationella parlamentets synvinkel de facto i vissa avseenden är likadana kan man göra den bedömningen, att det förfaringsätt för riksdagens deltagande som i Finland skapades för EES-avtalet med tanke på sina grundläggande lösningar är användbart också under ett EU-medlemskap. Då regeringens proposition uppgjordes och under den föregående beredningen av den kom man också till detta resultat. Säkerställandet av riksdagens påverkningsmöjligheter under ett EU-medlemskap förutsätter visserligen ändringar av vissa detaljer i det förfaringsätt som skapades för EES-avtalet, men grunddragen kan förbli nästan oförändrade.

Vissa av ändringsbehoven beror på att hänvisningarna i riksdagsordningen till EES' beslutande institutioner måste ändras till motsvarande EU-institutioner. Behovet av ändringar förorsakas också av att EES-avtalet inte alls omfattar någon institution som skulle motsvara Europeiska rådet. Riksdagsordningen måste även justeras på grund av beslutsfattandet i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor som ingår i ett EU-medlemskap men som saknas i EES-avtalet.

Däremot förefaller det som om 88 b § riksdagsordningen, som formulerats som ett generellt stadgande och som tillkom med anledning av EES-avtalet, som sådan kan tillämpas på valet av riksdagens företrädare i de parlamentskonferenser för Europaparlamentet och de nationella parlamenten som avses i förklaring nr 14 i Maastrichtfördraget. Då dessa konfe-

renser är återkommande och då man vid dem åtminstone delvis iakttar fasta former torde de kunna anses som "institutioner" i den vida bemärkelse som detta uttryck har i 88 b § riksdagsordningen. Det är motiverat att utfärda nödvändiga närmare stadganden i arbetsordningen för riksdagen.

Förklaring nr 13 i Maastrichtfördraget förutsätter att samarbetet mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten rent allmänt utvecklas vid sidan av den ovan nämnda konferensen. Förklaringen föranleder inte heller till denna del ett omedelbart behov att ändra grundlagarna. När detta samarbete eventuellt får fastare former kan det senare övervägas huruvida det finns orsak att i grundlag reglera samarbetet. Ifall det framkommer ett omedelbart behov att reglera formerna för samarbetet kan man foga de stadganden som anses nödvändiga till arbetsordningen för riksdagen. I stället för nya stadganden förutsätter ett effektivare samarbete mellan Europaparlamentet och riksdagen att riksdagen har tillgång till tillräckliga anslag och biträdande personal. Till denna del kan problemen lösas genom budgetavgöranden utan att saken behöver regleras i grundlag eller lag. Det är skäl att betona att ett intensivt samarbete under flexibla former mellan Europaparlamentet och riksdagen är förenligt med Finlands intressen.

Utöver de ändringar som behöver göras i riksdagsordningen är det nödvändigt att ändra 3 a § lagen om statsrådet så att den motsvarar förhållandena i ett EU-medlemskap. I paragrafen stadgas om decentralisering av behandlingen av EES-frågor från utrikesministeriet till andra ministerier. När EU-medlemskapet börjar är det nödvändigt att på motsvarande sätt decentralisera EU-ärendena till de ministerier till vilkas verksamhetsområde ärendet enligt sakinnehållet hör. Det är också ändamålsenligt att decentralisera behandlingen av sedvanliga ärenden som gäller statsfördrag till de olika ministerierna. Samtidigt måste man emellertid se till att utrikesministeriet samordnar det decentraliserade beslutsfattandet.

3. Propositionens mål och de centrala förslagen

3.1. Mål och medel

Det huvudsakliga målet för propositionen är

att möjliggöra växelverkan mellan regeringen och riksdagen vid beslut om Finlands åtgärder i ärenden som gäller Europeiska unionen. Riksdagen bör få de uppgifter om beslutsfattandet i Europeiska unionen som den behöver, och riksdagen bör kunna påverka Finlands företrädares verksamhet i unionens institutioner. Särskilt eftersträvas ett säkerställande av att riksdagen får möjlighet att påverka den minister som företräder Finland i Europeiska unionens råd när rådet beslutar om nya rättsakter. Riksdagens rätt att få information bör utsträckas till att också gälla ärenden som tas upp och som har behandlats vid Europeiska rådets möten.

Det system för beredning och beslutsfattande i integrationsärenden som skapades för EES-avtalet lämpar sig inte alldeles som sådant för ett medlemskap i Europeiska unionen, utan arrangemanget måste anpassas till att motsvara kraven på demokrati och effektivitet i den nya situationen. Riksdagsordningens stadganden om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet bör ändras så att de gäller medlemskapet i unionen. Riksdagens deltagande i den nationella beredningen av beslut som fattas inom Europeiska unionen måste säkerställas.

I fråga om beslutsfattandet är den viktigaste skillnaden mellan EES och EU för Finlands del att Finland som medlem i EU fullvärdigt kan delta i beredningen av och beslutsfattandet rörande gemenskapens rättsakter. Det centrala målet för grundlagsändringen är att garantera riksdagen sådana möjligheter för påverkan och övervakning i fråga om beslutsfattandet i EU som tillkommer det högsta statsorganet så som företrädare för Finlands folk.

3.2. De centrala förslagen

De viktigaste ändringarna som föreslås i propositionen gäller 4 a kap. som fogades till riksdagsordningen med anledning av EES-avtalet. Riksdagen garanteras en likadan rätt till information och att delta i beslutsfattande som gäller Europeiska unionen som riksdagen för tillfället har i förhandsbehandlingen av integrationsärenden som gäller EES-avtalet. Dessutom ingår i förslaget helt nya stadganden som gäller Europeiska rådet och ändring av EU:s primärrätt.

Enligt förslaget skall stora utskottet, och i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiska ären-

den utrikesutskottet, på förhand ges information om Europeiska rådets möten. Efter mötena skall riksdagen eller det utskott saken gäller ges en redovisning om de ärenden som behandlades vid mötet.

Statsrådet skall utan dröjsmål tillstå riksdagens talman ett förslag som lagts fram för Europeiska unionens råd, om förslaget till sitt innehåll gäller ärenden som faller inom riksdagens behörighet. Statsrådet skulle inom ramen för sitt allmänna beredningsansvar svara för denna information. Det vanligaste ärende som skall delges talmannen är kommissionens förslag till direktiv eller förordningar eller till ändring av dessa. Enligt förslaget skall ärendena behandlas i stora utskottet. Förslag som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken skall dock behandlas av utrikesutskottet. Övriga utskott avger i allmänhet utlåtande till det utskott som behandlar ärendet. Stora utskottet och utrikesutskottet skall underrättas om Finlands ståndpunkt till kommissionens förslag och alla utskott skall ges den information om ärendets behandlingsskeden i unionen som utskotten behöver. Beslut om Finlands ståndpunkt skall enligt ärendets natur fattas enligt 33 eller 33 a § regeringsformen.

Det föreslås att stora utskottet och utrikesutskottet kan avge utlåtande i saken. Talmanskonferensen skall dessutom kunna besluta att ärendet skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen emellertid inte kan fatta beslut.

Det föreslås att lagen om statsrådet ändras så att ärenden som gäller Europeiska unionen decentraliseras från utrikesministeriet till de ministerier som ärendena med hänsyn till sakinnehållet ankommer på. I detta sammanhang föreslås att behandlingen av vissa statsfördrag decentraliseras till berörda ministerier samt att det stadgas om utrikesministeriets samordningsuppgift.

I propositionen ingår inte något förslag till uttryckliga stadganden om Finlands representation i Europeiska rådet. Detta motsvarar statsförfattningskommitténs (1992) och nästan alla remissinstansers ståndpunkt. Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande nr 14/1994 rd konstaterat att frågan om Finlands representation i Europeiska rådet är förknippad med vissa oklarheter med tanke på statsförfattningen. Utskottet har uppgett att frågan aktualiseras då utskottet på grundval av regeringens proposition behandlar de ändringar i riks-

dagsordningen som föranleds av ett EU-medlemskap. Såvida grundlagsutskottet förutsätter åtgärder av regeringen i syfte att förtydliga statsförfattningen eller om det i skenet av de praktiska erfarenheterna visar sig nödvändigt att utfärda stadganden om Finlands representation i Europeiska rådet kommer regeringen att överväga saken på nytt.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inga betydande ekonomiska verkningar.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Syftet med propositionen är att komplettera Finlands statsförfattning med ett system för beredning av och beslutsfattande i EU-ärenden. Ett effektivt deltagande av riksdagen i beslutsfattandet som gäller Europeiska unionen kan förutsätta en ökning av den personal som riksdagen har till sitt förfogande, men detta är inte en direkt följd av de föreslagna stadgandena.

Decentraliseringen av EU-ärendena och vissa statsfördrag till olika ministerier gör arbetsfördelningen klarare och effektivare således behandlingen av ärendena.

4.3. Verkningar på medborgarnas ställning

Propositionen inverkar inte direkt på medborgarnas ställning eller på deras rättigheter eller skyldigheter. Syftet med propositionen är emellertid att öka demokratin i beslutsfattandet i EU-ärenden. Genom att förstärka ställningen för riksdagen, som företräder folket och som är ansvarig för folket genom allmänna val, strävar man samtidigt efter att säkerställa medborgarnas påverkningsmöjligheter.

4.4. Verkningar i fråga om kompetensförhållandena mellan statsorganen

Syftet med de föreslagna grundlagsändringarna är att kompetensförhållandena mellan

de högsta statsorganen bibehålls så, att det nationella beslutsfattandet i gemenskapsangelägenheter, som i sak närmast är av inrikespolitisk natur, består oförändrat. Man strävar också efter att hålla kompetensfördelningen mellan ministerierna i sak oförändrad genom att behandlingen av EU-ärendena decentraliseras från utrikesministeriet till de ministerier som de enligt sakinnehållet hör till. Fastän utrikesministeriet har ansvaret för den tekniska samordningen kommer statsrådets parlamentariska och politiska helhetsansvar i detta fall att betonas.

Trots ovan nämnda mål och förslagen till ändring av statsförfattningen i syfte att uppnå målen kan det uppskattas att EU-medlemskapet i viss mån kommer att flytta tyngdpunkten i beslutsfattandet i riktning mot den verkställande makten och inom den verkställande makten till de instanser som för tillfället utövar utrikespolitisk makt. Bevarandet av riksdagens ställning oförändrad förutsätter därför andra reformer av statsförfattningen. Förslag till dessa reformer ingår i en separat regeringsproposition med förslag till lagstiftning om vissa av de högsta statsorganens maktbefogenheter (RP 285/1994 rd).

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Kommissionen för ikraftträdandet av internationella förpliktelser, som tillsattes i september 1989, utredde bl.a. vilka arrangemang som gäller för de nationella parlamenten i EG-staterna vid behandlingen av EG-frågor (kommittébetänkande 1990:37). Behovet att förändra beslutsprocessen i utrikespolitiska och internationella ärenden kartlades allmänt i ett delbetänkande av statsförfattningskommissionen, som tillsattes den 19 juni 1991 (kommittébetänkande 1992:2).

Riksdagens talmanskonferens tillsatte den 11 juni 1991 en kommission för att bl.a. utreda det förfarande som skall iaktas vid riksdagens interna beslutsprocess i EES-frågor. Statsrådet tillsatte den 5 mars 1992 en kommitté att utreda hur de integrationslösningar som gäller Finland kommer att inverka på riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter i utrikespolitiska och internationella ärenden och beslutsprocessen och arbetsfördel-

ningen i dessa frågor, samt på grundval av utredningen lägga fram ett förslag till de ändringar som behövs i Finlands statsförfattning. Under sitt första arbetsskede utredde kommittén de behov av ändringar av statsförfattningen som föranleddes av att EES upprättades och överlämnade den 18 juni 1992 ett delbetänkande angående dessa (kommittébetänkande 1992:23). Också riksdagens EES-kommission överlämnade sitt betänkande samma dag. Statsförfattningskommitténs (1992) och riksdagens EES-kommissions förslag till ändring av riksdagsordningen var nästan identiska. På grundval av betänkandena och utlåtandena över dem utarbetade justitieministeriet ett utkast till en regeringsproposition. Utgående från regeringens proposition med förslag till ändringar i Finlands statsförfattning med anledning av att Europeiska ekonomiska samarbetsområdet upprättas (RP 317/1992) men med t.o.m. väsentliga ändringar av lagförslagen i propositionen antog riksdagen och statsfästade presidenten lagarna om ändring av Regeringsformen för Finland och om ändring av riksdagsordningen (1116 och 1117/93) samt lagen om ändring av lagen om ministeriernas i statsrådet antal och allmänna verksamhetsområde (1118/93).

Mandatet för såväl statsförfattningskommittén 1992 som riksdagens EES-kommission förlängdes och det preciserades så att vardera beredningsorganet före den 28 februari 1994 skulle utreda de behov av ändringar som föranleddes av ett eventuellt EU-medlemskap. Statsförfattningskommitténs (1992) betänkande och riksdagens EES-kommissions betänkande innehåller nästan likadana förslag till ändring av riksdagsordningen, vilket kommittén och kommissionen också eftersträvade.

5.2. Utlåtanden

Statsrådets kansli begärde utlåtanden över statsförfattningskommitténs (1992) betänkande bl.a. av ministerierna, riksdagspartierna, justitiekanslersämbetet, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt av Ålands landskapsstyrelse. Talmanskonferensen begärde utlåtande av samtliga riksdagsgrupper.

Remissinstanserna förhöll sig positivt till kommitténs och kommissionens förslag till stadganden. Beträffande förslagen om riksdagens rätt till information och påverkningsmöj-

ligheter var utlåtandena nästan utan undantag ytterst positiva. I utrikesministeriets utlåtande fästes emellertid uppmärksamhet vid särdragen i beslutsfattandet som gäller EU:s II pelare, dvs. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ministeriet ansåg att de ärenden som gäller EU:s II pelare och även vissa frågor som gäller samarbetet i rättsliga och inrikes frågor bör beredas och avgöras med iakttagande av det förfarande som i allmänhet gäller utrikesangelägenheter. Ministeriet betonade också utrikesministeriets behörighet som samordnare av beslutsfattande som gäller EU. Finansministeriet ansåg att samordningen inte är en teknisk uppgift och att utrikesministeriet inte har sådan tillräcklig sakkännedom och behörighet som samordningen förutsätter. Enligt finansministeriets åsikt kunde statsrådets kansli och speciellt i fråga om det ekonomiska beslutsfattandet finansministeriet svara för samordningen. Åtminstone på längre sikt borde statsministerns samordnande roll förstärkas. Regeringsproposition har utarbetats som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet med utgångspunkt i de betänkandena och utlåtandena över dem som riksdagens EES-kommission och statsförfattningskommittén 1992 har avgivit.

6. Andra omständigheter som inverkar på propositionen

Propositionen har ett nära samband med regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen. Om Finlands anslutning till Europeiska unionen inte förverkligas, förfaller också den nu föreliggande propositionen med förslag till ändring av riksdagsordningen och lagen om statsrådet med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

Enligt artikel 28 i akten om villkoren för anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, som är bifogad anslutningsfördraget, omfattar anslutningsfördraget inte Åland, om inte Finland då det ansluter sig till Europeiska unionen avger en i nämnda artikel avsedd förklaring att fördraget skall omfatta Åland. Om Finland avger en sådan förklaring är det motiverat att till självstyrelselagen för Åland (1144/91) foga stadganden som gör det möjligt för landskapet att delta i beslutsfattan-

det i Finland i ärenden som gäller Europeiska unionen. En separat regeringsproposition avläts i saken. I den regeringsproposition som nu är för handen har emellertid för undvikande av lagtekniska svårigheter intagits ett förslag om ändring av 52 § riksdagsordningen, enligt vilket den riksdagsman som har valts i landskapet Ålands valkrets har rätt att närvara vid stora utskottets sammanträden även när utskottet

behandlar i 4 a kap. riksdagsordningen avsedda ärenden som gäller Europeiska unionen, även om han inte är medlem av utskottet. Om landskapet Åland inte ger sitt bifall till att fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen sätts i kraft i landskapet, bör riksdagen överväga om den skall godkänna förslaget om närvarorätt för den riksdagsman som har valts i landskapet Ålands valkrets.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslagen

1.1. Riksdagsordningen

48 §. Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. i vilket stadgas om regeringens skyldighet att informera utrikesutskottet om angelägenheter som berör Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Momentet gäller också andra ärenden som berör riksdagens behörighet än sådana som direkt hänför sig till Europeiska rådets möten eller beslutsfattandet i EU:s råd, om vilkas behandling i riksdagen stadgas särskilt i 4 a kap. Momentet är ett allmänt stadgande om information. Enligt stadgandet skall information ges t.ex. om frågor som gäller planering och beredning på olika nivåer.

Skyldigheten att ge information gäller enligt momentet regeringen. Till denna del motsvarar momentet gällande 48 § 2 mom., i vilket stadgas om förfarandet med redogörelser om rikets förhållanden till utländska makter mellan utrikesutskottet och regeringen. Eftersom ärenden som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik enligt sitt innehåll också kan falla under 2 mom., har det ansetts ändamålsenligt att påföra samma instans informations- skyldighet enligt 2 och 3 mom. Information som avses i det föreslagna 3 mom. kan beroende på fallet ges utrikesutskottet av republikens president, statsministern, utrikesministern eller någon annan minister.

I det föreslagna momentet stadgas inte närmare i hurudana situationer och av vilka orsaker regeringen skall informera utskottet. Med beaktande av syftet med och naturen av informationsförfarandet borde kontakterna va-

ra på så sätt regelbundna att utskottet alltid erhåller uppgifter när detta är motiverat med hänsyn till hur ärendena framskrider i EU. Med tanke på tolkningen av det föreslagna stadgandet är det av betydelse att riksdagen enligt 54 a § skall informeras fortgående och regelbundet om Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik i fråga om Europeiska rådets möten. Regeringen skall ge information också när utskottet ber om sådan i ett bestämt ärende.

Det föreslagna momentet blir paragrafens 3 mom., varvid de nuvarande 3 och 4 mom. blir 4 och 5 mom. Det sistnämnda stadgandet är betydelsefullt därför att enligt detta bestäms utskottsmedlemmarnas sekretessskyldighet även i de situationer som avses i det föreslagna 3 mom.

52 §. Enligt förslaget förenklas ordalydelsen i 3 mom., vilket är möjligt eftersom stadgandena om behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen enligt förslaget nästan i sin helhet samlas i 4 a kap. Samtidigt föreslås att till momentet fogas ett stadgande om rätten för den riksdagsman som har valts i landskapet Ålands valkrets att alltid närvara vid stora utskottets sammanträden. Tillägget ger den riksdagsman som företräder Åland rätt att närvara också när utskottet behandlar ett ärende enligt 4 a kap. fastän han inte är medlem av utskottet. Riksdagen bör överväga att låta bli att anta sist nämnda stadgande, om landskapet Åland inte ger sitt bifall till att anslutningsfördraget sätts i kraft i landskapet.

53 §. Den ändring som föreslås i 1 mom. beror också på försöken att samla stadgandena om behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen i 4 a kap. Ändringen är till sin

natur teknisk, och stora utskottets rätt att få upplysningar kvarstår i samma omfattning som enligt gällande stadgande som ändrades med anledning av att EES-avtalet trädde i kraft.

Även upphävandet av 3 och 4 mom. i paragrafen beror på ovan nämnda lagsystematiska strävanden. Den föreslagna 54 e § motsvarar sakinnehållet i 3 mom. som upphävs. Den föreslagna 54 f § leder igen till att gällande specialstadganden i 4 mom. i paragrafen om tystnadsplikt som hänför sig till redogörelseförfarandet blir onödiga.

4 a kap. **Behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen**

I 4 a kap. som fogades till riksdagsordningen med anledning av EES-avtalet placerades stadgandena om förhandsbehandlingen i riksdagen av integrationsärenden som gäller EES. I propositionen föreslås att stadgandena i detta kapitel ersätts med stadganden om behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen. De föreslagna stadgandena gäller det skede då ett ärende ännu är anhängigt i EU, och de tryggar riksdagens möjligheter att tillsammans med statsrådet besluta om Finlands ståndpunkt i ärendet.

Om ett beslut i EU sedermera leder till nationella åtgärder, bestäms en eventuell riksdagsbehandling av detta skede enligt riksdagsordningens övriga stadganden. T.ex. regeringens propositioner eller riksdagsmännens lagmotioner som baserar sig på ett direktiv behandlas enligt respektive bestämmelser i riksdagsordningen.

Det föreslagna 4 a kap. innehåller stadganden om information åt riksdagen om Europeiska rådets möten (54 a §), om behandlingen i riksdagen av ärenden som avgörs i Europeiska unionens råd (54 b—54 d §§), om stora utskottets rätt att få redogörelser om beredningen av ärenden i Europeiska unionen (54 e §), om utskottsmedlemmarnas tystnadsplikt vid behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen (54 f §) samt om riksdagens rätt att få information om konferenser mellan regeringarna (54 g §).

Nya jämfört med gällande 4 a kap. är de föreslagna stadgandena i 54 a och 54 g §§ om Europeiska rådets möten och konferenser mellan regeringarna. De föreslagna 54 b — 54 d §§ motsvarar till sitt syfte gällande stadganden om

förhandsbehandlingen av integrationsärenden som gäller EES. Den föreslagna 54 e § ersätter gällande 53 § 3 mom. samt den föreslagna 54 f § gällande 53 § 4 mom. och 54 c § 4 mom.

54 a §. I paragrafen stadgas om riksdagens möjligheter att snabbt och regelbundet få information om Europeiska rådets möten. Enligt artikel D i Maastrichtfördraget sammanträder medlemsstaternas stats- eller regeringschefer och utrikesministrar samt kommissionens ordförande och en ledamot från kommissionen i Europeiska rådet. För att riksdagens rätt till information skall säkerställas enligt det parlamentariska styrelseskicket föreslås det att riksdagen skall få information om Europeiska rådets möten såväl före som efter dem. Riksdagen skall utgående från informationen ha möjlighet att pröva om statsrådet åtnjuter förtroende.

Paragrafens 1 mom. gäller information som skall ges före Europeiska rådets möte och 2 mom. information som utan dröjsmål skall ges efter mötet. Enligt förslaget skall riksdagen ges allmän information om ärenden som skall tas upp och som har behandlats vid mötet. På grund av den principiella vikten hos de ärenden som behandlas i Europeiska rådet är det motiverat att riksdagen får information om samtliga ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möte. Därför begränsas inte skyldigheten att ge information endast till ärenden som direkt faller inom riksdagens behörighet.

Det föreslagna arrangemanget ger riksdagen en möjlighet att få information om frågor som gäller Europeiska unionens utveckling och dess politiska riktlinjer samt också en möjlighet att diskutera Finlands principbeslut i dylika frågor. Det är motiverat att riksdagen deltar redan i den nationella diskussionen om dessa faser med hänsyn till parlamentarismens allmänna principer, så som den på parlamentet ankommande styrnings- och övervakningsmakten, och på grund av att de frågor som tas upp vid Europeiska rådets möten med tiden sannolikt kommer att bli sådana som behandlas i riksdagen enligt 54 b—54 d och 54 g §§.

Enligt 1 mom. i paragrafen skall stora utskottet informeras om de ärenden som tas upp vid Europeiska rådets möten. Till den del Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik tas upp vid mötet skall emellertid utrikesutskottet informeras.

Avsikten är att statsministern och/eller utrikesministern eller någon annan minister skall

komma till utskottets sammanträde för att redogöra för de ärenden som tas upp vid Europeiska rådets följande möte. Utskottet bör få grundläggande information om innehållet i och betydelsen av ärendena samt allmänpolitisk information om eventuella alternativa synsätt i de övriga medlemsstaterna samt om de ställningstaganden som Finlands företrädare har planerat och om de omständigheter som har påverkat dessa ställningstaganden.

Informationen om Europeiska rådets kommande möte borde inte få lämnas i ett så sent skede att diskussionen i utskottet och den övriga behandlingen inte längre kan påverka Finlands företrädarens ställningstaganden vid mötet. Utskottet bör ha möjlighet att vid behov fortsätta behandlingen av ärendet vid senare sammanträden.

Enligt 2 mom. skall riksdagen utan dröjsmål efter mötet informeras om de ärenden som har behandlats vid mötet. Informationen kan ges antingen till riksdagen eller till det utskott saken gäller. Informationen till riksdagen skall i regel ges med tillämpning av förfarandena i 3 och 4 kap. riksdagsordningen, t.ex. i form av en upplysning enligt 36 a § (691/93) riksdagsordningen. Med uttrycket det utskott saken gäller avses i det föreslagna momentet i enlighet med 1 mom. stora utskottet eller utrikesutskottet.

Enligt artikel D i Maastrichtfördraget skall Europeiska rådet förelägga Europaparlamentet en rapport efter varje sammanträde samt en skriftlig årsrapport om unionens framsteg. Att riksdagen föreläggs dessa rapporter kompletterar det förfarande som föreslås i paragrafen.

54 b §. Paragrafen motsvarar till sitt syfte gällande 54 a § i vilken stadgas vilka integrationsärenden som gäller EES som tas upp till förhandsbehandling i riksdagen. Enligt förslaget upptas EU-ärendena till behandling i riksdagen enligt samma grunder som i gällande stadgande.

Enligt paragrafen upptas till behandling i riksdagen förslag till en sådan rättsakt, ett sådant fördrag eller någon annan åtgärd varom beslut fattas i Europeiska unionens råd och som annars enligt konstitutionen faller inom riksdagens behörighet. I praktiken är dylika ärenden i de flesta fall kommissionens förslag till rättsakter. Det kan också bli fråga t.ex. om kommissionens förslag till EG:s fördrag med tredje stat eller en internationell organisation eller om EG:s budgetförslag.

Den formella förutsättningen för behandling i riksdagen är att ett ärende, varom beslut fattas i Europeiska unionens råd på grundval av ett förslag, enligt Finlands statsförfattning annars skulle falla inom riksdagens behörighet. Med detta avses att ärendet — ifall behörigheten som följd av EU-medlemskapet inte hade övergått på rådet — skulle kräva en lag, ett riksdagsbeslut om budgeten eller riksdagens bifall i annan form. I dylika fall skall statsrådet föra ärendet till riksdagen för behandling. Dessutom är det uppenbart ändamålsenligt att statsrådet inofficiellt till riksdagen även sänder förslag i sådana ärenden varom beslut fattas i rådet, beträffande vilka ovan nämnda villkor om att ärendet skall falla inom riksdagens behörighet inte uppfylls. På detta sätt får riksdagen en helhetsbild av de ärenden som är under beredning och som kommer för avgörande i EU. Samtidigt skapas en möjlighet för riksdagen att genom statsrådet påverka Finlands ståndpunkter i dessa frågor.

Statsrådet skall genom en skrivelse sända ett i momentet avsett förslag till riksdagens talman för kännedom. Statsrådets skrivelse kan omfatta en kort och schematisk beskrivning av förslagens huvudsakliga innehåll. Skrivelsen skall åtföljas av förslagen såväl på finska som på svenska.

Uttrycket ”utan dröjsmål” i paragrafen understryker att ärendet snabbt skall ges talmanen tillkänna. Enligt förslaget finns det ännu inte i detta skede skyldighet att uppge någon ståndpunkt om Finlands förhandlingsmål i ärendet. I det föreslagna 54 d § 2 mom. stadgas att Finlands ståndpunkt i ärendet måste uppges först när ärendet behandlas i utskottet.

Enligt 1 mom. andra meningen i paragrafen behandlas ett ärende som med hänvisning till momentet har förts till riksdagen på det sätt som stadgas i 4 a kap. och i arbetsordningen för riksdagen. Denna huvudregel är likväl förknippad med en reservation för att annat kan följa av särskilda stadganden i grundlag. Detta betyder att ett visst EU-ärende i riksdagen undantagsvis inte enbart behandlas i utskottet enligt 54 c och 54 d §§, utan ärendet upptas för behandling i plenum som följd av ett särskilt stadgande i grundlag.

EU-medlemskapet leder till att det nationella beslutsfattandet anpassas till de beslutsprocesser som framgår av fördragen om upprättande av unionen. De nationella ståndpunkterna kommer i första hand till uttryck i EU:s råd,

där företrädaren för finska staten tillsammans med företrädarna för de övriga medlemsstaterna deltar i beslutsfattandet. Till den del det är fråga om sådant beslutsfattande i rådet som antagit vedertagna former, t.ex. beslut om rättsakter och budgetavgöranden, är en utskottsbetonad riksdagsbehandling som baserar sig på stadgandena i 4 a kap. av praktiska orsaker ett tillräckligt och ändamålsenligt nationellt medel för parlamentets påverkan.

Mot denna bakgrund är det skäl att betona undantagskaraktären hos den reservation som föreslagits i momentet. Det kan emellertid bli nödvändigt att tillämpa reservationen för att bevara riksdagens påverkningssjälvheter i sådana fall, då EU:s verksamhet först håller på att söka sig till nya områden, inom vilka det inte var möjligt att skissera upp medlemskapets alla följder då anslutningsfördraget godkändes. Ett exempel på en dylik icke vedertagen verksamhetssektor kan tas från området för artikel J.3 i Maastrichtfördraget. Denna artikel ger ministerrådet möjlighet att genom enhälligt beslut fastställa de frågor som kan bli föremål för en gemensam åtgärd inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, i vilka besluten i fortsättningen fattas med kvalificerad majoritet. I teorin är det möjligt att rådet enhälligt beslutar att beslut fattas med kvalificerad majoritet även i sådana frågor som med tanke på 33 § regeringsformen kräver riksdagens bifall. I en dylik situation borde man anse att 33 § regeringsformen är ett sådant särskilt stadgande som förutsätter att riksdagen beslutar om sin ståndpunkt i plenum och inte enbart i form av utskottsbehandling.

I 2 mom. i paragrafen utvidgas förfarandet som nämns i 1 mom. till att gälla också sådana situationer då behörighet som annars ankommer på EU:s råd har delegerats till kommissionen eller någon annan institution. En sådan delegering av behörighet kan basera sig på en rättsakt som antagits av rådet eller t.ex. på ett fördrag med en tredje stat eller en internationell organisation, t.ex. på EES-avtalet. Även i dessa fall begränsar sig statsrådets skyldighet att sätta igång riksdagsbehandling till sådana ärenden som annars enligt konstitutionen faller inom riksdagens behörighet.

54 c §. Paragrafen motsvarar i sak gällande 54 b §. Enligt paragrafen kan talmanskonferensen besluta att ett ärende som avses i 54 b § tas upp till debatt i plenum. Det faktum att EU:s beslut direkt blir bindande för Finland och att

de inte är beroende av något godkännande i efterskott, så som fallet är i fråga om EES-avtalet, kan tala för att debatter i plenum ordnas. En debatt i plenum kan motiveras i synnerhet i fråga om sådana förslag till rättsakter av förordningstyp med betydelsefullt materiellt innehåll, som inte är förknippade med några som helst nationella lagstiftningsåtgärder.

54 d §. Denna paragraf motsvarar i väsentliga delar gällande 54 c § 1—3 mom. Den normala formen för riksdagsbehandlingen av EU-ärenden är enligt 1 mom., att stora utskottet behandlar statsrådets skrivelse och det inom EU utarbetade förslaget som avses i skrivelsen och att de specialutskott, vilkas kompetensområde förslaget gäller, i allmänhet avger utlåtande till stora utskottet.

Det betydelsefullaste tillägget till nuvarande reglering är att de ärenden som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och som har kommit fram till beslutsfasen i rådet behandlas av utrikesutskottet i stället för av stora utskottet. Också i detta förfarande fungerar de övriga utskotten som remissinstanser, ifall ärendet gäller deras kompetensområde.

Stora utskottets och utrikesutskottets uppgift är att behandla Finlands förhandlingsmål. Den yttersta konstitutionella grunden för denna behandling är det parlamentariska regerings-skicket. I behandlingen är det ur formell synpunkt inte fråga om att av riksdagen inhämtas fullmakt för någon verksamhetslinje och för agerande i enlighet med denna linje i EU:s råd. Finlands företrädarens agerande i EU:s beslutsfattande institutioner bygger närmast på att statsrådet i sin verksamhet är beroende av riksdagens förtroende. Riksdagsbehandlingen har därför i första hand politisk betydelse för relationerna mellan riksdagen och statsrådet. Betydelsen av att riksdagens vilja eventuellt negligeras kan komma att mätas med hjälp av de specifika medlen i vårt parlamentariska system.

Riksdagens talman har till uppgift att välja de utskott som skall avge utlåtande samtidigt som han till stora utskottet sänder den EU-fråga som har sänts för behandling till riksdagen. Förfarandet med utlåtanden är enligt förslaget huvudregel men inte direkt obligatoriskt. I undantagsfall kan förfarandet åsidosättas om det inte finns tid för utlåtanden t.ex. på grund av att ärendet är brådskande. De utskott som avger utlåtanden har till uppgift att på grund-

val av sin sakkännedom överväga de EU-frågor som hör till deras kompetensområden och genom motiverade synpunkter stöda stora utskottet och eventuellt utrikesutskottet i deras arbete.

Riksdagsbehandlingen kan fortsätta tills ärendet har avgjorts inom Europeiska unionen, dvs. i rådet eller i någon annan sådan institution som avses i 54 b § 2 mom. Behandlingen slutar inte nödvändigtvis med att stora utskottet eller utrikesutskottet avger ett i 2 mom. i paragrafen avsett utlåtande i saken. Efter att utlåtandet har avgetts kan riksdagsbehandlingen fortsätta t.ex. i syfte att följa med senare behandlingsskeden, och den kan vid behov också leda till att ett nytt utlåtande avges. Å andra sidan innebär ett beslut om ärendet i EU som sådant att vidare behandling av ärendet i riksdagen förfaller.

Angående sätten att behandla EU-ärenden i utskotten föreslås inga särskilda stadganden, utan avsikten är att de behandlas på sedvanligt sätt. Som en särskild omständighet kan emellertid nämnas att de utskott som behandlar EU-ärenden på grundval av stadgandena om hörande av sakkunniga har möjlighet att i sitt arbete utnyttja den sakkunskap som Finlands företrädare i Europaparlamentet besitter.

Enligt 2 mom. i paragrafen skall statsrådet lämna de utskott som deltar i behandlingen uppgifter om ärendets behandlingsskeden i Europeiska unionen. I enlighet med detta bör utskotten få uppgifter om alla ståndpunkter som framförts i ärendet i EU:s olika institutioner och i mån av möjlighet också om hur de övriga medlemsstaterna förhåller sig till ärendet under dess olika skeden.

Dessutom skall stora utskottet eller utrikesutskottet, beroende på vilket av dessa som enligt 1 mom. behandlar ärendet, underrättas om Finlands ståndpunkt i saken. Ståndpunkten skall motiveras i tillräcklig utsträckning. Ifall det i ett senare skede, t.ex. om det förslag som ligger som grund för behandlingen i EU ändras, anses nödvändigt att ändra Finlands tidigare ståndpunkt, skall utskottet underrättas om den nya ståndpunkten. Även för orsakerna till den ändrade ståndpunkten bör redogöras i tillräcklig utsträckning.

Beroende på ärendets innehåll kan antingen stora utskottet eller utrikesutskottet vid behov avge utlåtande om ett ärende som förts för behandling till riksdagen. I utlåtandet kan

utskottet föra fram sin syn på förhandlingsmålen och vid behov också om till vilka delar och under hurudana förutsättningar målen kan ändras. Ett alternativ till utlåtandet kan vara att utskottets ordförande vid utskottets sammanträde i närvaro av en företrädare för statsrådet gör ett sammandrag av dessa omständigheter utgående från de diskussioner som förts i utskottet.

54 e §. Förslaget motsvarar gällande 53 § 3 mom. Stora utskottets rätt att få en redogörelse bibehålls oförändrad med avseende på förfaringssätten. Även möjligheten att på grundval av den redogörelse som stora utskottet fått ta upp ett visst ärende till debatt i plenum förblir oförändrad.

Stora utskottets rätt av få redogörelser av statsrådet om beredningen av ärenden i EU täcker enligt förslaget alla andra ärendegrupper förutom unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Detta står i överensstämmelse med att EU-ärenden som hör till nämnda ärendegrupp i riksdagen behandlas av utrikesutskottet. Utskottets ställning bl.a. när det gäller att få uppgifter om beredningen av dessa ärenden regleras i 48 § 3 mom.

Genom förärendet med redogörelser kan uppgifter inhämtas bl.a. om beredningen inom kommissionen av de ärenden som avses i 54 b §. Ett ändamålsenligt förfarande kan i dessa fall emellertid i allmänhet vara att ministerierna på eget initiativ och regelbundet ger information om ärenden som bereds i EU direkt åt det specialutskott till vars kompetensområde ärendet hör.

54 f §. Enligt förslaget bestäms tystnadsplikten för medlemmarna av de utskott som behandlar EU-ärenden enligt samma grunder som för tillfället gäller om behandlingen av ärenden som gäller EES. Förslaget enligt vilket utskottet efter att ha hört statsrådet beslutar om den sekretess som skall iakttas motsvarar i sak gällande 53 § 4 mom. och 54 c § 4 mom.

Det nya i den föreslagna regleringen är att tystnadsplikten för medlemmarna av utrikesutskottet som i första hand behandlar ärenden som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bestäms enligt samma stadgande som deras tystnadsplikt i övrigt, dvs. enligt gällande 48 § 4 mom. som i förslaget blir 5 mom. med oförändrat innehåll. Detta förenhetligande har ansetts motiverat för att grunderna för tystnadsplikten för utrikesutskottets med-

lemmar inte skall variera beroende på vilken typ av ärende det är fråga om.

54 g §. I denna paragraf uppställs en likadan skyldighet att informera riksdagen om konferenser som behandlar ändringar av Europeiska unionens primärrätt som i fråga om Europeiska rådets möten. Enligt artikel N.1 andra stycket i Maastrichtfördraget skall ett ärende som gäller ändring av de fördrag som unionen bygger på behandlas vid en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar. Enligt artikel N.2 skall dessutom en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar sammankallas år 1996 för att behandla en översyn av vissa bestämmelser i fördraget.

Enligt artikel O i Maastrichtfördraget skall de anpassningar av fördragen som unionen bygger på som blir nödvändiga av att nya stater upptas som medlemmar fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. I praktiken förs avtalsförhandlingarna i en konferens mellan ansökarstatens och medlemsstaternas regeringar, fastän detta inte direkt framgår av ordalydelsen i artikeln. I samtliga ovan nämnda fall är det fråga om viktiga ärenden som hänför sig till unionens utveckling, om vilka riksdagen måste kunna få uppgifter och vilka den måste kunna påverka. Vid konferenser som behandlar upptagande av nya medlemsstater behandlas dessutom sådana ärenden med anknytning till EG-rättsakter, vilka i ett annat sammanhang faller under den behandling som avses i 54 b—54 d §§. Den föreslagna paragrafen är nödvändig eftersom 4 a kap. utan ett särskilt stadgande inte klart och tydligt ger riksdagen möjligheter att få information om och att påverka i sådana ärenden som gäller unionens utveckling, vilka inte är före i unionens permanenta institutioner.

1.2. Lagen om statsrådet

3 a §. I paragrafen stadgas om en partiell decentralisering av behandlingen av EU-ärenden och vissa andra ärenden som hänför sig till internationella förpliktelser från utrikesministeriet till andra ministerier samt om den samordning av ministeriernas ståndpunkter som blir nödvändig som en följd av decentraliseringen. Paragrafen innebär ett delvist undantag från 3 § 1 mom. 2 punkten lagen om statsrådet, enligt vilken utrikesministeriet handlägger ärenden

som föränleds av Finlands förhållanden till utländska makter. Eftersom avsikten är att upphäva 3 § lagen om statsrådet i samband med en reform som går ut på att göra uppgiftsfördelningen mellan ministerierna flexibla, innehåller den föreslagna paragrafen inte någon hänvisning till nämnda 3 §. Att en hänvisning inte görs förorsakar inte oklarhet ens i det fall att 3 § inte upphävs.

Enligt 1 mom. i paragrafen behandlas ett statsfördrag eller en annan folkrättslig förpliktelse av det ministerium till vars verksamhetsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör. En förutsättning för att en internationell förpliktelse kan behandlas vid ett annat ministerium än utrikesministeriet är emellertid att ärendet inte är förknippat med utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter. Närmare stadganden om arbetsfördelningen mellan ministerierna i ärenden som gäller internationella fördrag skall utfärdas genom förordning. I 48 § 1 mom. (1117/93) riksdagsordningen finns ett liknande stadgande som gäller decentralisering av behandlingen av vissa ärenden som gäller statsfördrag från riksdagens utrikesutskott till andra specialutskott. I det nu föreslagna stadgandet används med avsikt något andra uttryck än i nämnda stadgande i riksdagsordningen för att det skall vara klart att riksdagen och statsrådet, om de så önskar, kan tillämpa olik praxis i fråga om decentraliseringen av behandlingen av internationella ärenden.

Enligt 2 mom. decentraliseras behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen till olika ministerier. Stadgandet motsvarar den gällande 3 a § i lagen om statsrådet som fogades till lagen med anledning av EES-avtalet. I stället för ärenden som hänför sig till EES-avtalet hänvisar det nu föreslagna stadgandet emellertid till ärenden som avgörs inom Europeiska unionen.

I det föreslagna 3 mom. stadgas att det är utrikesministeriets uppgift att samordna behandlingen av internationella ärenden vid olika ministerier. Stadgandet är nödvändigt på grund av decentraliseringen enligt 1 och 2 mom. samt på grund av att 33 a §, som fogades till regeringsformen i samband med att EES-avtalet sattes i kraft, i vissa avseenden har begränsat utrikesministeriets samordningsbefogenheter så som de kan härledas ur 33 § 2 mom. regeringsformen.

2. Ikraftträdande

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt som Finland blir medlem i Europeiska unionen.

3. Lagstiftningsordning

Förslaget om ändring av riksdagsordningen gäller ändring av grundlag och bör därför behandlas i grundlagsordning. Trots att förslaget har nära anknytning till fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen kan den föreslagna lagen inte anses vara förutsatt av fördraget. Den föreslagna lagen

kan således inte stiftas enligt den inskränkta grundlagsordning som avses i 69 § 1 mom. riksdagsordningen, utan den måste stiftas i grundlagsordning enligt 67 § riksdagsordningen. Eftersom det är viktigt att stadgandena om riksdagens påverkningsmöjligheter kan tillämpas genast då Finland blir medlem i EU är det motiverat att förslaget om ändring av riksdagsordningen förklaras brådskande och antas inom år 1994.

Förslaget om ändring av lagen om statsrådet gäller inte området för grundlag och skall därför behandlas på det sätt som 66 § riksdagsordningen stadgar.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av riksdagsordningen

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, *upphävs* i riksdagsordningen 53 § 3 och 4 mom., sådana de lyder i lag av den 10 december 1993 (1117/93),

ändras 52 § 3 mom., 53 § 1 mom. samt 4 a kap., sådana de lyder i nämnda lag av den 10 december 1993, samt

fogas till 48 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 10 december 1993, ett nytt 3 mom., varvid de nuvarande 3 och 4 mom. blir 4 och 5 mom., som följer:

48 §

Regeringen skall informera utskottet om angelägenheter som berör Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

52 §

Rätt att närvara vid stora utskottets sammanträden, utom när utskottet behandlar ett ärende som avses i 4 a kap., har riksdagens samtliga medlemmar samt även riksdagens generalsekreterare och annan tjänsteman vid riksdagen som har förordnats av talmannen. Den riksdagsman som har valts i landskapet

Ålands valkrets har likväl alltid rätt att närvara vid utskottets sammanträden.

53 §

Om ett utskott för beredningen av ett ärende eller stora utskottet för behandlingen av ett ärende som avses i 54 b—54 d §§ behöver handlingar som har kommit till vid tjänsteåtgärder av någon myndighet eller ett sådant allmänt verk som inte lyder under riksdagens förvaltning eller om utskottet behöver inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar av myndigheten eller verket, skall statsministern eller respektive minister på begäran av utskottet vidta sådana åtgärder att de begärda handling-

arna eller upplysningarna utan dröjsmål ges utskottet.

4 a kap.

Behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen

54 a §

Stora utskottet samt, i fråga om Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, utrikesutskottet skall på förhand ges information om de ärenden som tas upp vid Europeiska rådets möten.

Riksdagen eller det utskott saken gäller skall utan dröjsmål ges information om de ärenden som har behandlats vid Europeiska rådets möten.

54 b §

Statsrådet skall utan dröjsmål genom en skrivelse sända talmannen ett förslag till en sådan rättsakt, ett sådant fördrag eller någon annan åtgärd som statsrådet fått kännedom om och varom beslut fattas i Europeiska unionens råd och som annars enligt konstitutionen skulle falla inom riksdagens behörighet. Ett sådant ärende behandlas i riksdagen på det sätt som anges nedan i detta kapitel och i arbetsordningen för riksdagen, om inte annat följer av särskilda stadganden i grundlag.

På samma sätt behandlas också ett ärende som avses i 1 mom. varom beslut i Europeiska unionen fattas av kommissionen eller någon annan institution med stöd av behörighet som rådet har delegerat eller på grundval av fördrag med tredje stat eller en internationell organisation.

54 c §

Riksdagen fattar inte beslut i ett ärende som avses i 54 b §. Talmanskonferensen kan dock besluta att ärendet skall tas upp till debatt i plenum.

54 d §

Talmannen skall för behandling lämna den

skrivelse jämte det förslag som han har fått av statsrådet till stora utskottet och i allmänhet till ett eller flera specialutskott som avger utlåtande till stora utskottet. Gäller ärendet Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, skall skrivelsen jämte förslaget lämnas för behandling till utrikesutskottet i stället för till stora utskottet. Behandlingen kan fortsätta tills beslut i saken har fattats inom Europeiska unionen.

De utskott som deltar i behandlingen skall ges information om ärendets behandlingsskedan inom Europeiska unionen. Stora utskottet eller utrikesutskottet skall också underrättas om Finlands ståndpunkt i ärendet. Stora utskottet eller utrikesutskottet kan vid behov avge utlåtande i saken.

54 e §

Stora utskottet skall på egen begäran eller också annars enligt behov få en redogörelse av statsrådet om beredningen av ärenden i Europeiska unionen med undantag för den kategori ärenden som nämns i 48 § 3 mom. Utskottet kan vid behov avge utlåtande till statsrådet. Talmanskonferensen kan besluta att redogörelsen skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i ärendet.

54 f §

Medlemmarna av ett utskott som deltar i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen skall iaktta sådan sekretess som utskottet efter att ha hört statsrådet anser att ärendets art kräver.

54 g §

Vad som sägs i 54 a och 54 f §§ tillämpas även på ärenden som tas upp eller som har behandlats vid en sådan konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar som avses i artiklarna N och O i fördraget om Europeiska unionen.

Denna lag träder i kraft den 199 .

2.

Lag**om ändring av 3 a § lagen om statsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 3 a § lagen den 30 mars 1922 om statsrådet (78/22), sådant detta lagrum lyder i lag av den 10 december 1993 (1118/93), som följer:

3 a §

Statsfördrag eller andra folkrättsliga förpliktelser som inte är förknippade med betydelsefulla utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter behandlas av det ministerium till vars verksamhetsområde fördraget eller förplikelsen enligt sakinnehållet hör enligt vad som stadgas genom förordning.

Ärenden som avgörs inom Europeiska unionen behandlas av det ministerium till vars verksamhetsområde ärendet enligt sakinnehållet hör.

Utrikesministeriet samordnar behandlingen av internationella ärenden vid olika ministerier.

Denna lag träder i kraft den _____ 199 .

Helsingfors den 28 november 1994

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Anneli Jäätteenmäki*

1.

Lag

om ändring av riksdagsordningen

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, *upphävs* i riksdagsordningen 53 § 3 och 4 mom., sådana de lyder i lag av den 10 december 1993 (1117/93),

ändras 52 § 3 mom., 53 § 1 mom. samt 4 a kap., sådana de lyder i nämnda lag av den 10 december 1993, samt

fogas till 48 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 10 december 1993, ett nytt 3 mom., varvid de nuvarande 3 och 4 mom. blir 4 och 5 mom., som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

48 §

Regeringen skall informera utskottet om angelägenheter som berör Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

52 §

 Rätt att närvara vid stora utskottets sammanträden, utom när utskottet behandlar ett integrationsärende enligt 4 a kap. *eller en redogörelse enligt 53 § 3 mom.* har riksdagens samtliga medlemmar samt även riksdagens generalsekreterare och annan tjänsteman vid riksdagen som har förordnats av talmannen.

52 §

 Rätt att närvara vid stora utskottets sammanträden, utom när utskottet behandlar ett *ärende som avses i 4 a kap.*, har riksdagens samtliga medlemmar samt även riksdagens generalsekreterare och annan tjänsteman vid riksdagen som har förordnats av talmannen. *Den riksdagsman som har valts i landskapet Ålands valkrets har likväl alltid rätt att närvara vid utskottets sammanträden.*

53 §

 Om ett utskott för beredningen av ett ärende eller stora utskottet för behandlingen av ett integrationsärende enligt 4 a kap. behöver handlingar som har kommit till vid tjänsteåtgärder av någon myndighet eller ett sådant allmänt verk som inte lyder under riksdagens förvaltning eller om utskottet behöver inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar av myndigheten eller verket, skall statsministern eller respektive minister på begäran av utskottet vidta sådana åtgärder att de begärda handlingarna eller upplysningarna utan dröjsmål ges utskottet.

53 §

 Om ett utskott för beredningen av ett ärende eller stora utskottet för behandlingen av ett *ärende som avses i 54 b — 54 d §§* behöver handlingar som har kommit till vid tjänsteåtgärder av någon myndighet eller ett sådant allmänt verk som inte lyder under riksdagens förvaltning eller om utskottet behöver inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar av myndigheten eller verket, skall statsministern eller respektive minister på begäran av utskottet vidta sådana åtgärder att de begärda handlingarna eller upplysningarna utan dröjsmål ges utskottet.

Gällande lydelse

Stora utskottet skall på egen begäran eller också annars enligt behov få en redogörelse av statsrådet eller ett ministerium om beredning som gäller området för avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Utskottet kan vid behov avge utlåtande till statsrådet eller ett ministerium med anledning av redogörelsen. Talmanskonferensen kan besluta att en redogörelse tas upp till debatt vid plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i ärendet.

Om tystnadsplikten för medlemmarna av ett utskott som behandlar en redogörelse om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet gäller 54 c § 4 mom.

4 a kap.

Förhandsbehandling av integrationsärenden som gäller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

54 a §

Statsrådet skall utan dröjsmål genom en skrivelse sända talmannen ett förslag till en sådan rättsakt som statsrådet fått kännedom om och varom beslut fattas i den gemensamma EES-kommittén eller den ständiga kommittén för EFTA-staterna, om en sådan rättsakt i Finland skall införas genom lag eller annars kräver riksdagens godkännande. Ett sådant ärende (*integrationsärende*) tas upp till förhandsbehandling så som stadgas i detta kapitel och i arbetsordningen för riksdagen.

Föreslagen lydelse

(upphävs)

(upphävs)

4 a kap.

Behandling av ärenden som gäller Europeiska unionen

54 a §

Stora utskottet samt, i fråga om Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, utrikesutskottet skall på förhand ges information om de ärenden som tas upp vid Europeiska rådets möten.

Riksdagen eller det utskott saken gäller skall utan dröjsmål ges information om de ärenden som har behandlats vid Europeiska rådets möten.

54 b §

Statsrådet skall utan dröjsmål genom en skrivelse sända talmannen ett förslag till en sådan rättsakt, ett sådant fördrag eller någon annan åtgärd som statsrådet fått kännedom om och varom beslut fattas i Europeiska unionens råd och som annars enligt konstitutionen skulle falla inom riksdagens behörighet. Ett sådant ärende behandlas i riksdagen på det sätt som anges nedan i detta kapitel och i arbetsordningen för riksdagen, om inte annat följer av särskilda stadganden i grundlag.

På samma sätt behandlas också ett ärende som avses i 1 mom. varom beslut i Europeiska unionen fattas av kommissionen eller någon annan institution med stöd av behörighet som rådet har delegerat eller på grundval av fördrag med tredje stat eller en internationell organisation.

Gällande lydelse

54 b §

Riksdagen fattar inte beslut vid förhandsbehandlingen av ett integrationsärende. Talmanskonferensen kan dock besluta att integrationsärendet skall tas upp till debatt i plenum.

54 c §

Talmannen skall för förhandsbehandling lämna den skrivelse jämte det förslag till rättsakt som han har fått av statsrådet i ett integrationsärende till stora utskottet och i allmänhet till ett eller flera specialutskott som avger utlåtande till stora utskottet. Förhandsbehandlingen kan fortsätta tills den behöriga internationella institutionen har fattat beslut i det ärende som förhandsbehandlingen gäller.

Statsrådet skall lämna de utskott som deltar i förhandsbehandlingen uppgifter om ett ärendes behandlingsskeden i de internationella institutionerna samt underrätta stora utskottet om vilken åsikt regeringen har i integrationsärendet.

Stora utskottet kan vid behov avge utlåtande till statsrådet i ett integrationsärende.

Medlemmarna av ett utskott som deltar i förhandsbehandlingen skall iaktta sådan sekretess som utskottet efter att ha hört statsrådet anser att integrationsärendets art kräver.

(se 53 § 3 mom.)

(se 53 § 4 mom. och 54 c § 4 mom.)

Föreslagen lydelse

54 c §

Riksdagen fattar inte beslut i ett ärende som avses i 54 b §. Talmanskonferensen kan dock besluta att ärendet skall tas upp till debatt i plenum.

54 d §

Talmannen skall för behandling lämna den skrivelse jämte det förslag som han har fått av statsrådet till stora utskottet och i allmänhet till ett eller flera specialutskott som avger utlåtande till stora utskottet. Gäller ärendet Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, skall skrivelsen jämte förslaget lämnas för behandling till utrikesutskottet i stället för till stora utskottet. Behandlingen kan fortsätta tills beslut i saken har fattats inom Europeiska unionen.

De utskott som deltar i behandlingen skall ges information om ärendets behandlingsskeden inom Europeiska unionen. Stora utskottet eller utrikesutskottet skall också underrättas om Finlands ståndpunkt i ärendet. Stora utskottet eller utrikesutskottet kan vid behov avge utlåtande i saken.

(Se 54 f §)

54 e §

Stora utskottet skall på egen begäran eller också annars enligt behov få en redogörelse av statsrådet om beredningen av ärenden i Europeiska unionen med undantag för den kategori ärenden som nämns i 48 § 3 mom. Utskottet kan vid behov avge utlåtande till statsrådet. Talmanskonferensen kan besluta att redogörelsen skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i ärendet.

54 f §

Medlemmarna av ett utskott som deltar i behandlingen av ärenden som gäller Europeiska unionen skall iaktta sådan sekretess som utskottet efter att ha hört statsrådet anser att ärendets art kräver.

54 g §

Vad som sägs i 54 a och 54 f §§ tillämpas även på ärenden som tas upp eller som har

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

behandlats vid en sådan konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar som avses i artiklarna N och O i fördraget om Europeiska unionen.

Denna lag träder i kraft den
199 .

2.

Lag

om ändring av 3 a § lagen om statsrådet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 3 a § lagen den 30 mars 1922 om statsrådet (78/22), sådant detta lagrum lyder i lag av den 10 december 1993 (1118/93), som följer:

Gällande lydelse

Förslagen lydelse

3 a §

Utan hinder av 3 § skall beslut av Gemensamma EES-kommittén om ändring av protokollen och bilagorna till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet), behandlas av det ministerium till vars verksamhetsområde beslutet enligt sakinnehållet hör.

3 a §

Statsfördrag eller andra folkrättsliga förpliktelser som inte är förknippade med betydelsefulla utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter behandlas av det ministerium till vars verksamhetsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör enligt val som stadgas genom förordning.

Ärenden som avgörs inom Europeiska unionen behandlas av det ministerium till vars verksamhetsområde ärendet enligt sakinnehållet hör.

Utrikesministeriet samordnar behandlingen av internationella ärenden vid olika ministerier.

Denna lag träder i kraft den
199 .