

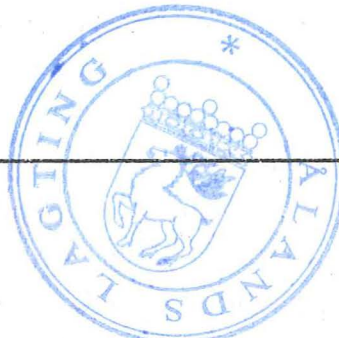


LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE

Godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem

1997-98

1995-96



nr 20

RP nr 13

M nr 4

M nr 2

SAMMANFATTNING

Republikens presidents förslag

Republikens president föreslår att lagtinget ger sitt bifall till att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem träder i kraft i landskapet Åland till de delar fördraget faller inom landskapets behörighet.

Landskapsstyrelsens meddelanden

I meddelandet nr 2/1995-96 redogör landskapsstyrelsen för sina reviderade positioner inför den regeringskonferens vars uppgift var att granska de bestämmelser i unionsfördraget som behövde revideras mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits under den Europeiska unionens tid. I meddelandet nr 4/1997-98 sammanfattar landskapsstyrelsen resultatet av regeringskonferensen och granskar för Ålands del konsekvenserna av Amsterdamfördraget.

Utskottets förslag

Utskottet föreslår att lagtinget ger sitt bifall till den i presidentens framställning avsedda lagen och antecknar sig landskapsstyrelsens två meddelanden till kännedom.

UTSKOTTETS SYNPUNKTER

Amsterdamfördragets huvudlinjer

Amsterdamfördraget om ändring av fördraget med Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem undertecknades i Amsterdam den 2 oktober 1997. Fördraget består av tre delar. I artiklarna 1-5 ingår materiella ändringar i unionsfördraget, EG-fördraget, kol- och stålfördraget, Euratomfördraget och akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet. Den andra delen (artiklarna 6-11) innehåller resultatet av arbetet med att förenkla fördragen. Fördragets tredje del (artiklarna 12-15) innehåller allmänna och avslutande bestämmelser. Samtidigt med Amsterdamfördraget antogs vid regeringskonferensen 13 protokoll som har samma rättsliga status som de fördrag till vilka de fogas. Härutöver antog regeringskonferensen 51 gemensamma förklaringar och beaktades samtidigt åtta ensidiga förklaringar av olika medlemsstater. Till slutakten har i informativt syfte fogats s.k.

konsoliderade versioner av unionsfördraget och EG-fördraget.

Amsterdamfördraget kan innehållsmässigt struktureras i sex olika enheter av följande huvudinnehåll:

1. Unionen skall utvecklas till ett område där **frihet, säkerhet och rättvisa** råder. Detta förverkligas genom att de grundläggande rättigheterna och principen om icke-diskriminering stärks samt genom att nya bestämmelser om visering, asyl, invandring och övrig politik som rör frågan om personers fria rörlighet införs i fördraget. Det mellanstatliga polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet samordnas. Vidare införlivas Schengenavtalen i unionens grundfördrag.
2. I avsikt att **närma unionen och dess medborgare till varandra** införs nya bestämmelser om bl.a. sysselsättning, om förstärkande av socialpolitiken och miljöpolitiken samt om folkhälsan. Vidare konsolideras konsumentskyddet och förtydligas tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Under denna rubrik faller även bestämmelserna om ökad insyn i unionens verksamhet genom att bl.a. tillgången till handlingar ökas.
3. **Unionens externa politik** utvecklas genom att bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) samt om säkerhet och försvar utvecklas och främjas. Ett annat mål under denna rubrik är att utvidga gemenskapens behörighet i fråga om ekonomiska förbindelser med omvärlden.
4. Ändringarna i bestämmelserna om **unionens institutioner och beslutsprocesser** innebär bl.a. ökat inflytande för Europaparlamentet och större möjligheter att beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. De nationella parlamentens ställning avses bli stärkt genom att informationen till dem om olika beslutsförslag förbättras och genom att samarbetsorganet för parlamentens EU-utskott (COSAC) får större möjligheter att påverka arbetet inom gemenskapen.
5. Genom principerna om **förstärkt samarbete, flexibilitet och differentierad integration** är avsikten att de medlemsländer som så önskar inom vissa områden kan bedriva ett närmare samarbete än andra medlemsstater genom att använda sig av gemenskapens gemensamma institutioner.
6. Genom målsättningen om en **förenkling av fördragen** har man eftersträvat att slopa föråldrade bestämmelser och bestämmelser som förlorat sin betydelse. En s.k. konsoliderad version av fördragstexterna har sammanställts.

Landskapsstyrelsens målsättningar

I sitt meddelande nr 2/1995-96 redogjorde landskapsstyrelsen för sina s.k. reviderade positioner inför 1996 års regeringskonferens. Konferensen inleddes i Turin i mars 1996 och avslutades i och med att Amsterdamfördraget undertecknades i oktober 1997. Landskapsstyrelsens positioner tillställdes regeringen för att utgöra en del av dess förhandlingsunderlag under regeringskonferensen. Positionerna hade antagits av landskapsstyrelsen den 5 februari 1996 efter samråd med lagtingets samrådsorgan för EU-ärenden.

Landskapsstyrelsen utvärderar i sitt meddelande nr 4/1997-98 hur landskapets mål har beaktats under regeringskonferensen. Av de sju punkterna i landskapets position har enligt landskapsstyrelsens bedömning målsättningarna om

- bibehållande av det svenska språkets ställning som officiellt språk inom unionen
- intagande av vissa ledande principer för arbetet inom gemenskapen samt
- förstärkning av den regionala dimensionen

i huvudsak gett de resultat landskapsstyrelsen önskat.

I fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken framförde landskapsstyrelsen vissa målsättningar i syfte att lyfta fram bl.a. Östersjöregionen. Landskapsstyrelsen konstaterar att regeringskonferensen inte definierat några intressen inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med geografiska termer och att målsättningarna till den delen inte konkret infriats. I praktiken sker dock ändå en stark fokusering på Östersjöregionen inom unionen.

Landskapsstyrelsen framförde en målsättning om att en plattform för turismen skulle skapas i EG-fördraget men konstaterar nu att turistfrågorna inte berörts vid fördragsrevisionen utan att de kvarstår under medlemsstaternas behörighet.

Inför regeringskonferensen framförde landskapsstyrelsen önskemål om att vissa regioners varaktiga och permanenta handikapp bör erkännas samt att en särskild artikel om öregioner införs. Målsättningen har delvis beaktats i EG-fördragets nya artikel 130a (artikel 158 i den konsoliderade versionen) och i en särskild förklaring nr 30 om öars strukturella handikapp. Av landskapsstyrelsens meddelande framgår dock att en viss oklarhet råder om hur formuleringarna i detta avseende skall tolkas.

En väsentlig målsättning för landskapet som landskapsstyrelsen framförde inför regeringskonferensen var att trygga en egen representation för Åland i Europaparlamentet.

I detta avseende har Amsterdamfördraget inte lett till några framsteg. Utskottet kommenterar frågan nedan under rubriken "Representation i Europaparlamentet".

Utskottet konstaterar att erfarenheterna av den avslutade regeringskonferensen visar på nödvändigheten av att landskapet på ett aktivare sätt än vad nu varit fallet borde ges möjlighet att delta i regeringskonferensens förhandlingar. Informationsutbytet mellan regeringens förhandlare, utrikesministeriet och landskapsstyrelsen behöver utvecklas. Landskapsstyrelsen har nu inte till alla delar varit medveten om hur de frågor den presenterat har utvecklats under förhandlingarnas gång. Det kan vidare under en lång och intensiv förhandlingsprocess dyka upp nya frågor som kan kräva landskapsstyrelsens ställningstagande. I den utsträckning man från landskapets sida önskar föra fram synpunkter måste detta ske i anslutning till förhandlingarna. När avtalen undertecknats kan deras innehåll inte längre påverkas. Utskottet anser därför att landskapsstyrelsen inför framtida fördragsändringar verkar för utökade möjligheter för landskapet att dels få en fullödigare information, dels vid behov kunna medverka i förhandlingarna. De formella förutsättningarna härför finns redan inom ramen för 58 § 2 mom. självstyrelselagen.

Frågor som utskottet särskilt uppmärksammat i Amsterdamfördraget

Öregioners särställning

Utskottet konstaterar att genom ändringen av artikel 130a nämns numera öar särskilt vid sidan av "de minst gynnade regionerna" som områden där gemenskapen skall sträva efter att minska skillnaderna i fråga om utvecklingsnivåer. Redan före ändringen av fördraget kunde öregioner stödjas som ett led i gemenskapens strukturpolitik. I förklaringen nr 30 om öregioner används fortfarande uttrycket "öregioner". Enligt förklaringen erkänner konferensen att gemenskapslagstiftningen måste beakta de strukturella nackdelar som har samband med öregionernas ökaraktär och att specifika åtgärder därför får vidtas till förmån för dessa regioner. Landskapsstyrelsen uppmärksammar i meddelandet nr 4 att viss oklarhet ännu råder vad avser tolkningen av den nya artikel 130a. Landskapsstyrelsen har även uppmärksammat regeringen på denna begreppskillnad, vilket den konstaterar i propositionens motiveringar (sid. 104). Utskottet delar här landskapsstyrelsens åsikt om att begreppet "skärgård" bör kunna användas parallellt med begreppet "öregion" och att skärgårdsområdena sålunda bör kunna utgöra föremål för särskilda åtgärder inom ramen för gemenskapens strukturpolitik.

Förenkling av grundfördragets texter i fråga om tillämpningen beträffande Åland

Som ovan framgått var en av målsättningarna för regeringskonferensen att förenkla texterna i EG-fördragen och att avlägsna bestämmelser som förlorat sin betydelse. Förenklingen ökar fördragets läsbarhet och främjar därigenom öppenheten i unionen.

Enligt art. 227 punkt 5 stycke d i det ursprungliga EG-fördraget skall fördraget inte tillämpas

beträffande Åland. Finlands regering kan dock vid ratifikationen av fördraget tillkännage att det tillämpas beträffande Åland i enlighet med de bestämmelser som intagits i protokoll nr 2 till Finlands anslutningsavtal till Unionen ("Ålandsprotokollet"). Som bekant förklarade Finlands regering den 8 december 1994, sedan lagtinget lämnat sitt bifall till Ålands inträde i Europeiska unionen, att EG-fördraget skall tillämpas på Åland i enlighet med bestämmelserna i ovan nämnda protokoll 2 i anslutningsfördraget.

I och med regeringens förklaring har punkt 5 stycke d blivit vilseledande. Det har därför i Amsterdam-fördraget som en av många andra tekniska ändringar upphävts och ersatts med en ny punkt 5 av följande lydelse: "Bestämmelserna i detta fördrag skall omfatta Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll 2 i akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning". I den konsoliderade versionen av EG-fördraget utgör den tidigare artikel 227 numera artikel 299. Motsvarande ändring har införts i de båda andra grundfördragen (fördraget om kol- och stålunionen och Euratom-fördraget).

Ändringsförslaget bereddes under regeringskonferensen och landskapsstyrelsen fick möjlighet att yttra sig över det. Med anledning härav hölls ett samrådsmöte med lagtingets samrådsgrupp för EU-ärenden. Efter att ha granskat ärendet och på basis av samrådet meddelade landskapstyrelsen i utlåtande till justitieministeriet att den inte hade några invändningar mot förslaget.

Utskottet konstaterar att förändringen av artikel 227 är av redaktionell natur. Avsikten är att den tillsammans med övriga rättelser och förenklingar skall bringa avtalstexterna i nivå med dagens sakläge och därmed förtydliga och förenkla läsningen av fördragstexterna. Den tidigare art. 227 punkt 5 stycke d tog sikte på situationen under Finlands medlemskapsförhandlingar och på självstyrelselagens krav om lagtingets bifall till Finlands anslutningsavtal. I och med lagtingets bifall och Finlands meddelande därom har texten delvis blivit obsolet. Det väsentliga enligt utskottet är att hänvisningen till Ålandsprotokollet kvarstår.

COSAC-samarbetet

Till Amsterdamfördraget har fogats ett protokoll nr 13 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Protokollet avser att uppmuntra de nationella parlamenten att öka sitt deltagande i Europeiska unionens verksamhet och att öka deras möjligheter att ge uttryck för synpunkter i frågor som kan vara av intresse för dem. I detta syfte anger protokollet att informationen till medlemsstaternas nationella parlament skall effektivteras bl.a. så att grön- och vitböcker som meddelanden bättre än hittills skall göras tillgängliga i parlamenten. Inom EG:s ram finns även sedan 1989 en s.k. konferens mellan de nationella parlamentens organ för EG-frågor (COSAC) som enligt protokollet framdeles skall få större möjligheter att granska lagförslag eller initiativ och till Europaparlamentet, rådet och kommissionen få

möjligheter att överlämna synpunkter. Det finns enligt utskottet orsak för lagtinget att följa utvecklingen i fråga om COSAC-samarbetet och de initiativ som tagits för att ge även regionala parlament inflytande på verksamheten samt att informera sig om i vilken utsträckning och på vilket sätt andra regionala parlament har möjlighet att medverka i handläggningen av EU-frågor.

Förklaring nr 3 om subsidiaritet

Under regeringskonferensen antogs 51 olika juridiskt icke-bindande förklaringar som bifogats slutakten. Ytterligare beaktades åtta andra förklaringar som ensidigt framlades av en eller flera medlemsstater. Till den senare gruppen hör en förklaring av Tyskland, Österrike och Belgien om subsidiaritet. Enligt förklaringen förutsätter de tre staternas regeringar att insatser som Europeiska gemenskapen gör i enlighet med subsidiaritetsprincipen inte bara gäller medlemsstaterna utan också enheter inom dessa i den utsträckning dessa enheter enligt nationell konstitutionell rätt har befogenhet att själva stifta lagar.

Subsidiaritetsprincipen som tillkom i Maastricht-fördraget innebär att gemenskapen skall vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig grad kan uppnås av medlemsstaterna. Avsikten med de tre staternas förklaring torde enligt utskottets bedömning vara att fästa vikt vid den lagstiftningsbehörighet som tillkommer regionala parlament.

Med beaktande av de självständiga lagstiftnings- och förvaltningsbefogenheter lagtinget och landskapsstyrelsen utövar enligt självstyrelselagen hade det enligt utskottets åsikt varit påkallat att också Finland hade anslutit sig till förklaringen. Som ovan framgått var landskapsstyrelsens möjligheter att följa regeringskonferensens arbete begränsade och från förhandlarnas sidan förekom inte heller kontakter till landskapsstyrelsen i denna fråga. För framtiden finns det därför anledning att fästa uppmärksamhet vid landskapets möjligheter att följa och vid behov påverka förhandlingarna om fördragsrevisioner.

Utskottets synpunkter inför landskapets fortsatta medverkan i EU-samarbetet

Representation i Europaparlamentet

Utskottet har ovan konstaterat att landskapsstyrelsens målsättning att trygga en egen representation för Åland i Europaparlamentet inte framskridit vare sig på det nationella planet eller som resultat av regeringskonferensen. Enligt Amsterdamfördraget kommer framdeles antalet medlemmar i Europaparlamentet att maximeras till 700, vilket med beaktande av den kommande utvidgningen av EU med största sannolikhet kommer att minska Finlands antal om 16 platser i Europaparlamentet.

I samband med att lagtinget gav sitt bifall till att Finlands anslutningsfördrag med EU

skulle omfatta också landskapet Åland berördes särskilt frågan om Ålands representation i Europaparlamentet. Lagutskottet förutsatte i sitt betänkande nr 1/1994-95 att regeringen med kraft skulle framföra önskemålen om en sjuttonde plats för Finland och att landskapsstyrelsen skulle fortsätta bevakningen av frågan. I syfte att ge ytterligare eftertryck åt sina krav godkände lagtinget i samband med ärendets tredje behandling en kläm enligt vilken lagtinget förutsatte att Ålands folk tillerkändes rätt att välja en egen parlamentsledamot för att tillgodose det självstyrda Ålands politiska inflytande i Europaparlamentet.

Utskottet konstaterar nu att detta rättmätiga krav ännu inte uppfyllts. Frågan har vid olika tillfällen berörts dels i landskapsstyrelsens diskussioner med företrädare för regeringen, dels i diskussioner som de i lagtinget företrädde politiska organisationerna fört med rikspartierna. Nästa Europaparlamentsval kommer att hållas i juni 1999. Inför valet blir det nödvändigt att på vissa punkter ändra rikslagstiftningen om val till Europaparlamentet. Eftersom den tidigare målsättningen att erhålla en sjuttonde plats för Finland inte kunnat uppnås under regeringskonferensen finns det nu skäl att, på det sätt landskapsstyrelsen föreslår i sitt meddelande, eftersträva åtgärder så att Finland i det kommande valet indelas i två valkretsar, varav Åland utgör den ena. Enligt vad utskottet erfarit har landskapsstyrelsen ånyo, i sitt yttrande över förslaget till ny vallagstiftning, framfört sådana förslag. Landskapsstyrelsens påpekande har emellertid inte beaktats i den proposition som förelagts riksdagen.

Utskottet vill med eftertryck upprepa vikten av att landskapet utgående från dess konstitutionella ställning och det demokratiunderskott som EU-medlemskapet medfört tillförsäkras också den rätt till inflytande på EG-lagstiftningen som en representation i Europaparlamentet innebär. Utskottet föreslår därför att lagtinget upprepar den kläm som antogs vid behandlingen av anslutningsfördraget i december 1994. Utskottet vill i sammanhanget hänvisa till EG-fördragets artikel 190 (f.d.138) punkt 2 stycke 2 som anger att om ändringar i nu fastställda mandatfördelning i parlamentet genomförs "måste antalet företrädare som väljs i varje medlemsstat säkerställa en lämplig representation för folken i de stater som slutit sig samman i gemenskapen". Enligt utskottets åsikt bör i begreppet "lämplig representation" anses ingå även att Ålands ställning beaktas. Utskottet hänvisar till att bl.a. Limburg-området i Belgien har en egen representant till Europaparlamentet.

Ålands medverkan i rådsprocessen

Nuvarande former och erfarenheter därav

I samband med EU-medlemskapet kompletterades självstyrelselagen med bestämmelser som avsåg att trygga landskapets medverkan i och inflytande på EU-ärenden som berör Åland, framför allt vad gäller den nationella beredningen. Lagändringarna kompletterades med vissa åtgärder av praktisk natur. De viktigaste ändringarna och åtgärderna är:

- * Landskapsstyrelsen skall enligt 59a § självstyrelselagen underrättas om ärenden som bereds inom EU:s institutioner och också ha rätt att delta när sådana ärenden bereds vid statsrådet. I praktiken får landskapsstyrelsen via utrikesministeriet del av alla de initiativ EU-kommissionen väcker, oberoende av om de hör till landskapets behörighetsområden eller inte. Det innebär ett omfattande arbete att granska dokumenten och bedöma i vilken utsträckning detta kräver åtgärder från förvaltningens sida. Landskapsstyrelsen har utsett tjänstemän som representerar landskapsförvaltningen vid statsrådets olika beredningssektioner för EU-ärenden. Behovet att delta har i praktiken visat sig variera mycket mellan de olika beredningssektionerna. Vidare kan lantrådet bli hörd i sådana ministerutskott som behandlar för Åland viktiga ärenden eller i det särskilda EU-ministerutskottet, vilket inträffat ett fåtal gånger.
- * Vid varje ministerium har utsetts en Ålandsansvarig tjänsteman med uppgift bevaka för Åland viktiga frågor i EU-samarbetet och vid behov hålla kontakt med landskapsförvaltningen. I praktiken har arrangemanget haft begränsad betydelse; samarbetet med de facktjänstemän som i riket handlägger motsvarande frågor har visat sig vara mera betydelsefullt.
- * Enligt 59b § självstyrelselagen skall landskapsstyrelsen formulera Finlands nationella ställningstagande vid tillämpningen av EG:s gemensamma politik på Åland till den del ärendet faller inom landskapets behörighet. Bestämmelsen har visat sig betydelsefull och har utnyttjats vid många tillfällen, särskilt vad gäller frågor med anknytning till närings-, jordbruks- och regionalpolitik. Landskapsstyrelsens dokument vidarebefordras till EG-kommissionen i regel via vederbörande fackministerium. I vissa fall tillställer landskapsstyrelsen sina synpunkter via utrikesministeriet och EU-representationen till kommissionen.
- * Åland har enligt 59c § självstyrelselagen rätt att utse en av Finlands representanter i EG:s regionkommitté. Medlemmen och dennes suppleant har även medverkat i kommitténs utskottsarbete.
- * Genom en ändring av riksdagsordningen gavs Ålands riksdagsman rätt att alltid närvara vid riksdagens stora utskotts sammanträden. Härigenom har riksdagsmannen tillgång till all information rörande Finlands agerande i EU som förs till riksdagen och kan därmed till landskapsstyrelse och lagting vidarebefordra information eller i utskottet framföra landskapets synpunkter. Detta förfarande har dock inte fungerat till alla delar.
- * Landskapsstyrelsen har tillsatt en särskild specialrådgivare vid Finlands permanenta EU-representation i Bryssel. Specialrådgivaren har tillgång till all den information

representationen besitter och har kunnat fungera som en informationslänk mellan Mariehamn och Bryssel och i åländska frågor i viss mån också mellan Bryssel och Helsingfors.

S y n p u n k t e r f ö r f r a m t i d e n

Erfarenheterna hittills ger vid handen att förfarandet inte till alla delar fungerat på avsett sätt och att förbättringar i vissa avseenden behövs. Landskapsstyrelsen har i en skrivelse i september 1997 delgett justitieministeriet sina synpunkter på hur bestämmelserna i 9a kap. självstyrelselagen tillämpats och vilka förbättringar som vore önskvärda. Frågan har även berörts i diskussioner mellan lantrådet och statsministern i maj 1998.

Beredningen av ärenden i EU kan hänföras till två huvudkategorier, nämligen a) beredningen av rådets rättsakter och b) beredningen av kommissionens rättsakter (då beslutanderätt delegerats till kommissionen eller den verkställer EG-rätten).

Som ovan framgått fungerar informationen till landskapet via utrikesministeriet i huvudsak på det sätt självstyrelselagen förutsätter vad gäller förslagen till rådets rättsakter och den dokumentation rådet uppgör under beredningen av rättsakter. Antalet initiativ är stort (upp till 1000 per år) och kräver ett omfattande arbete inom landskapsförvaltningen redan vid bedömningen av vad som hör till landskapets behörighet eller annars har betydelse för Åland.

Kommissionen bereder inom den s.k. kommittologin i viss utsträckning förslag till rådets rättsakter. Kommissionen övervakar den nationella implementeringen av EG-rätten och den nationella hanteringen av vissa EG-stöd. Vad gäller handlingar som i dessa fall tillställs Finland (utrikesministeriet eller vederbörande ministerium) har ett lika väl fungerande förfarande som i fråga om rådets rättsakter inte utvecklats. För att landskapsstyrelsen vid behov skall kunna framföra specifika åländska synpunkter vid den nationella beredningen av detta slag av initiativ borde därför bättre rutiner skapas för att landskapsstyrelsen i tillräckligt god tid får del av initiativen på det sätt självstyrelselagen förutsätter. Utskottet har inhämtat att landskapsstyrelsen framfört önskemål om detta till statsmakten.

Handlingar hörande till initiativ som emanerar från EG-organen finns i allmänhet i ett relativt tidigt skede tillgängliga på svenska. Däremot har det förekommit att skrivelser som kommissionen tillställer olika ministerier exempelvis vid kontrollen av tillämpningen av EG-rätten avfattats endast på finska. Sådana initiativ eller förfrågningar berör i flera fall landskapet direkt eller indirekt. I sistnämnda avseende har dock förbättringar uppnåtts under senare tid. En omständighet som i viss mån försvårat landskapsstyrelsens arbete i beredningssektionerna är att sektionernas interna handlingar uppgörs endast på finska. En självklar förutsättning för landskapets medverkan i detta arbete är att förslag till positioner

och andra för landskapet relevanta dokument översänds på svenska. Utskottet har erfårit att landskapsstyrelsen i diskussioner med statsmakten begärt och utlovats att nämnda typer av handlingar i större utsträckning skall finnas tillgängliga på svenska.

Utskottet finner det vidare angeläget att påpeka att ministrar och statstjänstemän i de avgörande rådsskedena förutom statsmakten också representerar självstyrelsemyndigheterna i de frågor där landskapet har behörighet. Det är nödvändigt att landskapets specifika synpunkter när så erfordras i olika konkreta fall kommer fram i dokumenten och vid förhandlingarna. Utskottet anser att det även för framtiden borde utredas i vilken utsträckning företrädare för landskapsstyrelsen vid sidan av statsmaktens representanter kunde medverka i rådsfasen. I samband härmed finns det skäl att granska vilka modeller för detta som kan finnas i andra EU-länder där det förekommer delstater eller autonomier med lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Viktigt vore också om landskapsstyrelsen vid behov kunde vara representerad i den s.k. kommittologin vid beredning och verkställighet av gemenskapens politik i för Åland särskilt viktiga frågor.

De ovan berörda synpunkterna har vid olika tillfällen framförts för statsmaktens företrädare. Utskottet förutsätter att förbättringar kan åstadkommas och att statsmakten och landskapsstyrelsen gemensamt skall fortsätta att utreda och uppgöra förslag i syfte att förbättra Ålands insyn och medverkan i EU-processerna.

Informationen från och samspelet med riksdagens stora utskott i förhållandet mellan självstyrelsen och riksmyndigheterna måste också enligt utskottet bringas att fungera bättre. Eventuellt bör alternativa samverkansformer övervägas.

Förskjutningar av förvaltningsbehörigheten

I samband med EU-inträdet ändrades självstyrelselagen på vissa punkter bland annat för att trygga landskapets inflytande på EU-ärendenas beredning och handläggning. I regeringens proposition nr 307/1994 rd konstaterades följande: " Självstyrelselagens bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet påverkas inte av att Finland inklusive Åland ansluts till EU, utan behörigheten att tillämpa och verkställa gemenskapsrätten på Åland skall fördelas mellan riket och landskapet i enlighet med självstyrelselagens bestämmelser." Redan under medlemskapsförhandlingarna erinrade regeringen i sitt 18.10.1993 daterade förhandlingsunderlag om Ålands ställning om att de särskilda förslag som framlagts beträffande Ålands ställning "inte medför ändringar i statsorganens respektive Ålands behörighet" och att "gemenskapens regler skulle sålunda genomföras och tillämpas på Åland efter omständigheterna av riket eller landskapet i enlighet med bestämmelserna i självstyrelselagen."

Frågan om eventuella förskjutningar av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet har aktualiserats genom att jord- och skogsbruksministeriet i oktober 1997 i

stöd av en EG-förordning utfärdade ett förbud mot laxfiske som utsträckte sig även till landskapets område. Ministeriet begärde i stöd av 60 § 2 mom. självstyrelselagen högsta domstolens ställningstagande i fråga om sin behörighet att utfärda förbudet. Enligt HD:s utslag var det fråga om uppfyllande av en hela landet gällande förpliktelse i förhållande till utländska makter, varför behörigheten med tillämpning av 27 § 4 och 42 punkterna självstyrelselagen tillkom rikets myndigheter. Ministeriet har sålunda enligt HD:s utslag rätt att utfärda ett fiskeförbud som gäller även inom landskapets territorium, trots att behörigheten beträffande fiske tillkommer landskapet.

Utskottet ser med oro på en utveckling som kan leda till att riksmyndigheter som följd av HD:s tolkning i EU-relaterade frågor kommer att utöva förvaltningsbefogenheter inom områden som enligt självstyrelselagens behörighetsfördelning tillkommer landskapet. Landskapsstyrelsen har med anledning av HD:s beslut hos justitieministeriet yrkat på sådana ändringar eller kompletteringar av självstyrelselagen som klart ger vid handen att såväl lagstiftnings- som förvaltningsbehörigheten beträffande fisket och rättsområden under landskapets kompetens skall tillkomma landskapet också i situationer liknande det nu aktuella laxfiskeförbudet. Problemet med förskjutningar av behörigheten har också berörts vid lantrådets diskussioner med statsministern.

Efter hänvändelsen från landskapsstyrelsen har justitieministeriet den 24 april 1998 beslutat komplettera den s.k. Ålandsarbetsgruppens mandat med följande punkt: "Kan självstyrelselagen kompletteras med en bestämmelse som föreskriver att fördelningen av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket inte förändras av medlemskapet i Europeiska unionen? Hur kan man se till att landskapet i praktiken bibehåller sin förvaltningsbehörighet i frågor som omfattas av EG:s regelverk eller internationella fördrag?"

En annan omständighet som uppmärksammas som en konsekvens av EU-medlemskapet och som har anknytning till förvaltningsbehörigheten är att i EG:s förordningar och direktiv i vissa fall anges att en nationell myndighet skall utpekas med uppgift att övervaka viss verksamhet, motta anmälningar och uppgifter, bevilja tillstånd eller något motsvarande. Av denna orsak har det i vissa fall uppstått oklarhet, både inom EU-organen och inom vissa riksmyndigheter, om uppgiften skall skötas av en riksmyndighet för rikets del och av en landskapsmyndighet för landskapets del i frågor där behörigheten enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet. I något fall har det hävdats att riksmyndigheten skulle sköta åtagandet också beträffande Åland. Enligt utskottets åsikt måste det anses vara en följd av självstyrelselagens behörighetsfördelning att dylika uppgifter skall handhas av landskapsmyndigheter i angelägenheter som ligger under självstyrelsens behörighet.

Utskottet konstaterar att en utgångspunkt för lagtingets bifall till medlemskapet i EU var

att behörighetsfördelningen inte på något sätt påverkas därav. Det är därför enligt utskottet av största vikt att det görs klart att några behörighetsförskjutningar inte får uppkomma som följd av Amsterdamfördraget. I avsikt att ytterligare understryka sakens betydelse föreslår utskottet i en tilläggskläm att godkännandet av fördraget görs beroende av att några behörighetsförändringar inte sker i förhållande till dagens situation.

Behandlingsordningen

Amsterdamfördraget är ett sådant internationellt fördrag som avses i 59 § självstyrelselagen. Innehåller ett fördrag bestämmelser som står i strid med självstyrelselagen blir dessa bestämmelser gällande i landskapet endast om därom stiftas en lag som i riksdagen skall behandlas i grundlagsenlig ordning och som i lagtinget skall biträdas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Innehåller fördraget bestämmelser som faller inom landskapets behörighet utan att strida mot självstyrelselagen, skall lagtinget med enkel majoritet ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

I republikens presidents framställning anges att fördraget innehåller flera bestämmelser i frågor som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Däremot torde man enligt presidentens åsikt "inte, med beaktande av det bifall som Ålands lagting har gett i samband med Finlands anslutning till Europeiska unionen, kunna anse att fördraget innehåller bestämmelser som strider mot självstyrelselagen".

Utskottet har granskat behandlingsordningen utgående från avtalstexten, landskapsstyrelsens meddelande samt riksdagens grundlagsutskotts utlåtande nr 10/1998, i vilket berörs handläggningsordningen i riksdagen för Amsterdamfördraget. Orsaken till att riksdagen behandlar ärendet i s.k. inskränkt grundlagsordning hänför sig framför allt till vissa mera betydande utvidgningar av EU-samarbetet inom områden som underliggert rikets behörighet, såsom det rättsliga området, domstolarnas uppgifter och åligganden samt den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken. Preciseringar och mindre utvidgningar av EU:s kompetens inom områden som redan underliggert densamma förutsätter däremot enligt grundlagsutskottets tolkning inte grundlagsenlig behandling.

Lagtinget har genom sitt bifall till Finlands anslutningsfördrag till unionen redan accepterat att lagstiftningsbehörighet inom självstyrelsens olika sektorer överförts till unionens organ. I detta avseende innebär Amsterdamfördraget enligt utskottets bedömning inte något nytt som skulle kunna betecknas som stridande mot självstyrelselagen på det sätt 59 § 1 mom. avser, varför utskottet anser att ärendet skall behandlas enligt 59 § 2 mom. självstyrelselagen. Utskottets beslut har till denna del tillkommit efter omröstning (3-2), varvid beslutet biträtts av vice ordföranden Jansson samt ledamöterna Sirén och Söderholm.

ÄRENDETS BEHANDLING

Lagtinget har den 25 mars 1998 inbegärt lagutskottets yttrande över presidentens framställning. Utskottet har med stöd av 23 § 2 mom. arbetsordningen i samma sammanhang behandlat landskapsstyrelsens meddelande nr 2/1995-96, som remitterades till utskottet den 25 mars 1996 samt meddelandet nr 4/1997-98, som remitterades till utskottet den 25 mars 1998.

Lagtinget har i ärendet hört lantrådet Roger Jansson, riksdagsmannen Gunnar Jansson, t.f. kanslichefen Peter Lindbäck, EU-koordinatören Janina Groop samt lagstiftningsrådet Sten Palmgren.

I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Wickström-Johansson, vice ordföranden Jansson, ledamöterna Sirén, Sjöblom (delvis) och Söderholm samt ersättarna Sune Eriksson och Häggblom (vardera delvis).

UTSKOTTETS FÖRSLAG

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att Lagtinget ger sitt bifall till att lagen träder i kraft i landskapet Åland till de delar fördraget faller inom landskapets behörighet, under förutsättning

1) att riksdagen antar lagförslaget i oförändrad form samt

2) att författningar som utfärdas på gemenskaps- eller riksnivå, av domstolar och andra myndigheter i landet inte kommer att tolkas så att förändringar skett i relationen mellan rikets och landskapets lagstiftnings- respektive förvaltningskompetens i jämförelse med den situation som rådde innan detta bifall gavs.

Utskottet föreslår vidare

att Lagtinget, såsom vid sitt bifall till lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands

anslutning till Europeiska unionen, förutsätter att Ålands folk tillerkänns rätt att välja en egen parlamentsledamot för att tillgodose det självstyrda Ålands politiska inflytande i Europaparlamentet samt

att Lagtinget antecknar sig landskapsstyrelsens meddelanden nr 2/1995-96 och nr 4/1997-98 till kännedom.

Mariehamn den 12 juni 1998

Ordförande

Lotta Wickström-Johansson

Sekreterare

Lars Ingmar Johansson

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE NR 20/1997-98

Ltl Lasse Wiklöfs ändringsförslag:

Föreslås att den första klämman får följande lydelse:

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att Lagtinget ger sitt bifall till att lagen träder i kraft i landskapet Åland till de delar fördraget faller inom landskapets behörighet, under förutsättning att riksdagen antar lagförslaget i oförändrad form

Föreslås vidare att lagtinget antar en andra kläm av följande lydelse:

att Lagtinget, då det ger sitt bifall, förutsätter att författningar som utfärdas på gemenskaps- eller riksnivå, inte kommer att tillämpas så att förändringar sker i relationen mellan rikets och landskapets lagstiftnings- respektive förvaltningskompetens i jämförelse med dagens situation.

Ltl Olof Erlands ändringsförslag:

Föreslås att punkt 2 i anslutning till beslutsförslaget utgår och att en kläm tillfogas enligt följande lydelse

att lagtinget, då det ger sitt bifall, förutsätter att rikets myndigheter tillser att författningar som utfärdas på gemenskaps- och riksnivå inte förändrar fördelningen av lagstiftnings- och förvaltningskompetens enligt självstyrelselagen

