Republikens Presidents framställning till Ålands lagting om regeringens proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna

Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen för Åland (1144/91) faller inom landskapets behörighet, skall lagtinget enligt 59 § 2 mom. i den nämnda lagen, för att bestämmelsen skall bli gällande i landskapet, ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

I den ovan nämnda överenskommelsen föreläggs parterna en folkrättslig förpliktelse som kan gälla bl.a. miljövård, undervisning, kultur, trafik, ekonomisk politik och handel, på vilka områden lagtinget enligt 18 § 10, 14, 21 och 22 punkterna självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörighet.

Med bifogande av regeringens proposition i saken, som även innehåller avtalstexten, föreslås

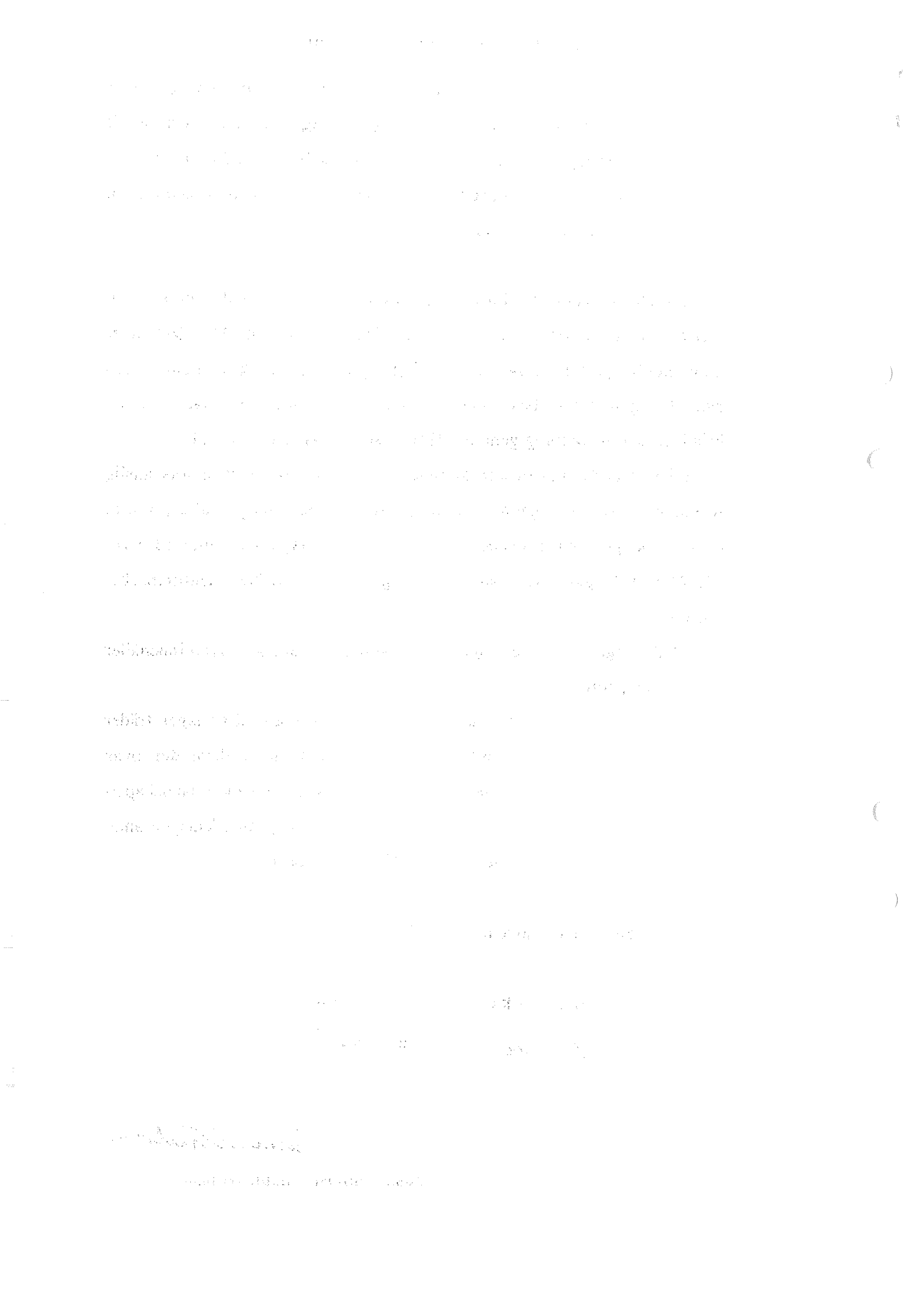
att Ålands lagting ger sitt bifall till att lagen träder i kraft i landskapet Åland till de delar den ovan nämnda överenskommelsen faller inom landskapets behörighet, under förutsättning att riksdagen antar lagförslaget i oförändrad form.

Helsingfors den 3 november 1995

Republikens President

Martti Ahtisaari

Justitieminister Sauli Niinistö



Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner den i Köpenhamn den 29 september 1995 undertecknade överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna.

Enligt förslaget till ändring av den nordiska samarbetsöverenskommelsen införs i överenskommelsen en bestämmelse om likabehandling i de nordiska länderna av medborgare i de övriga nordiska länderna. Bestämmelsen är inte absolut utan avvikelser kan i vissa fall göras. Vidare föreslås vissa ändringar i överenskommelsen som närmast gäller Nordiska rådets organisation och arbetsmetoder.

I propositionen ingår ett lagförslag om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen som hör till lagstiftningens område. Såväl lagen som överenskommelsen avses träda i kraft den 1 januari 1996.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge och ärendets beredning

1.1. Nuläge

Den nordiska samarbetsöverenskommelsen (det s.k. Helsingforsavtalet) ingicks år 1962. Den senaste ändringen i avtalet gjordes år 1993 i samband med att de nordiska länderna tillträdde avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Detta innebar en ny dimension inom det nordiska samarbetet och också att det nordiska samarbetet måste finna nya arbetsformer och särskilda tyngdpunktsområden.

I och med att Finland och Sverige fr.o.m. 1.1.1995 blivit medlemmar i Europeiska unionen (EU) vid sidan av Danmark, har dessa europeiska åtaganden ansetts föranleda ett ytterligare utvecklande av det nordiska samarbetet i ljuset av de nordiska ländernas utvidgade deltagande i europeiskt samarbete. I slutakten till anslutningsfördraget om EU-medlemsskap ingår följande förklaring: "De avtalsslutande parterna registrerar att Finland, Sverige och Norge som medlemmar av Europeiska unionen avser att fortsätta sitt nordiska samarbete, både inbördes och tillsammans med andra länder och territorier, i full överensstämmelse med gemenskapsrätten och andra bestämmelser i Maastrichtfördraget".

I detta hänseende har de nordiska statsministrarna också sett ett behov att förenkla de nordiska medborgarnas möjligheter till resa, uppehåll och sysselsättning i Norden. Av denna anledning har man sett det ändamålsenligt att i Helsingforsavtalet inta en klausul om likabehandling av nordiska medborgare.

Samtidigt föreslås också att en del bestämmelser som gäller Nordiska rådets arbetsmetoder överflyttas från samarbetsöverenskommelsen till Nordiska rådets arbetsordning. Härigenom skulle Helsingforsavtalet i större utsträckning få en karaktär av "nordisk grundlag", medan de praktiska procedurfrågorna kunde regleras på lägre nivå.

1.2. Ärendets beredning

Med anledning av de nordiska statsministrarnas ställningstagande fick f.d. statsrådet Nils G. Åsling i uppdrag att med stöd av juridisk expertis från de nordiska länderna klarlägga de formella förutsättningarna för en likabehandlingsklausul. I slutrapporten till Nordiska ministerrådet ("Likabehandling i Norden", Tema Nord 1995:549) föreslås att en nordisk likabehandlingsprincip införs i Helsingforsavtalet. Förslaget har sedermera preciserats inom Nordiska ministerrådet av sakkunniga från de nordiska länderna.

Vid det gemensamma mötet mellan de nordiska statsministrarna och Nordiska rådets presidium i november 1994 tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att analysera det nordiska samarbetet i ljuset av folkomröstningarna i Finland, Norge och Sverige angående medlemsskap i EU. I arbetsgruppens rapport "Nordiskt samarbete i en ny tid" ingår förslag till mål, innehåll och former för det framtida nordiska samarbetet. Rapporten behandlades vid Nordiska rådets 46 session i Reykjavik och där beslöts att de ändringar som rapporten innebär i Helsingforsavtalet behandlas och undertecknas vid rådets extra session i Köpenhamn den 29 september 1995.

Innehållsmässigt innebär rapporten att det framtida nordiska samarbetet närmast kommer att läggas vid tre grundpelare. Dessa är frågor som ansluter sig till den europeiska integrationen, ärenden med anknytning till de nordiska ländernas närområden samt ärenden som anknyter till traditionella nordiska kulturella samarbetsfrågor.

Angående ändringsförslaget har inhämtats utlåtanden från statsrådets kansli, justitieministeriet, inrikesministeriet, undervisningsministeriet, trafikministeriet, arbetsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.Regeringens proposition har utarbetats vid utrikesministeriet som tjänstearbete.

2. Propotionens verkningar

Propositionen har inga statsekonomiska verkningar. Beträffande riksdagens medverkan i Nordiska rådets arbete, kan propositionen medföra smärre ändringar.

3. De föreslagna ändringarna

3.1. Likabehandlingsprincipen

Förslaget till en nordisk likabehandlingsregel, som gäller nordiska medborgare i andra nordiska länder, är inte rättsligt jämställdbar med EG-rättens icke-diskrimineringsklausul (ursprungliga artikel 7 i Romfördraget). Denna klausul ingår i ett överstatligt system som helt skiljer sig från den nordiska konsensusordningen. Fundamentet för det nordiska samarbetet finns i Helsingforsavtalet, som helt bygger på frivillighet från ländernas sida och inte har några överstatliga drag.

För Danmark, Finland och Sverige gäller nu EG-rättens icke-diskrimineringsklausul gentemot samtliga medlemsstater i EU, men inte gentemot Island och Norge. I förhållande till dem gäller EES-avtalets mera begränsade klausul samt Helsingforsavtalet.

3.2. Nordiska rådets arbetsmetoder

Utgångspunkten för det förnyade nordiska samarbetet i nuvarande läge är för det första att rationalisera och effektivera samarbetet inom de tre grundläggande pelarna. Nordiska rådet föreslås ha endast en ordinarie session, men kan vid behov sammankallas till extra sessioner eller särskilda temasessioner.

De partipolitiska aspekterna föreslås få större betydelse. Antalet fasta utskott föreslås bli minskat från sex till tre. Flexibiliteten i arbetsmetoderna föreslås bli ökade genom att en del av de bestämmelser som för närvarande ingår i Helsingforsavtalet överförs till arbetsordningen för Nordiska rådet. Härigenom kan rådets arbetsmetoder på ett lättare sätt anpassas till ändrade situationer.

4. Ålands särställning

Självstyrelselagen för Åland (1144/91) är inte i egentlig mening en av Finlands grundlagar, även om den stiftats i grundlagsenlig ordning och kan ändras endast i samma ordning och med kvalificerad majoritet i Ålands landsting.

Enligt självstyrelselagen (7 § 2 mom.) kan endast en finsk medborgare beviljas åländsk

hembygdsrätt. Denna rätt är en förutsättning för bl.a. förvärv av fast egendom på Åland och för deltagande i lagtingsval.

De föreslagna ändringarna i Helsingforsavtalet innebär inte, att andra nordiska länders medborgare skulle ha samma rättigheter på Åland som personer som innehar åländsk hembygdsrätt.

DETALJMOTIVERING

1. Överenskommelsens innehåll

Artikel 2. Enligt artikeln införs i Helsingforsavtalet en regel om likabehandling av nordiska medborgare. Det förhållandet att Helsingforsavtalet inte har överstatliga inslag betyder bl.a. att en princip om likabehandling kommer att tillämpas nationellt. Härigenom skapas garantier för att en nordisk likabehandlingsprincip inte kommer i konflikt med nationella åtaganden rörande samarbetet inom EU/EES. Genom regeln tillskapas emellertid en mera vittgående folkrättslig förpliktelse än i nuvarande artikel 2.

Regeln innebär att medborgare i ettvart av de nordiska länderna likställs med landets egna medborgare. Undantagen har formulerats restriktivt. I första hand avses sådana krav på medborgarskap som är fastlagda i grundlag eller som följer av ländernas internationella åtaganden, bl.a. inom EU och EES. Avsteg från huvudregeln kan också ske när särskilda skäl föreligger.

Regeln riktar sig till lagstiftare och andra normgivare, dvs. folkrepresentationerna, regeringarna samt centrala och lokala myndigheter. På nationell nivå är meningen att bestämmelsen skall gälla för kommande normer. Regeln innebär inte något krav på nationell inventering av befintliga regler för att göra eventuella justeringar. I stället bör nödvändig anpassning ske om det visar sig att nationella regler inte leder till likabehandling. Vid lagstiftning bör i motiven anges om undantagsregeln har utnyttjats och i så fall skälen härför.

Artikel 48. Ändringen gäller endast hänvisningen i stycke 3 och följer av ändringarna av artiklarna 52, 53 och 54. Beträffande delegationerna har inga ändringar gjorts.

Artikel 51. Enligt den ändrade artikeln kan presidiet besluta att sammankalla förutom sedvanliga extra sessioner även särskilda temasessioner.

Artikel 52. Ändringarna i stycke 1 beror på att avsikten är att hålla endast en årlig ordinarie session. I stället för att i själva överenskommelsen ange antalet medlemmar i presidiet, är avsikten att i Nordiska rådets arbetsordning inta närmare bestämmelser om antalet medlemmar från varje land. Andra stycket reflekterar strävan att primärt företrädare för varje partigrupp skall ingå i presidiet.

Artikel 53. Bestämmelserna i stycke 1 om nominering och val av medlemmar till Nordiska rådets olika organ föreslås utgå. I stället skall dessa frågor regleras i rådets arbetsordning.

Artikel 54. De närmare bestämmelserna om presidiesekretariatet och sekreterarkollegiet föreslås utgå och överföras till rådets arbetsordning.

Artikel 55. Bestämmelsen i andra stycket om beredningen av väckta förslag föreslås bli upphävd. Även om detta skall närmare föreskrivas i rådets arbetsordning.

2. Ikraftträdande

Överenskommelsen träder i kraft femton dagar efter den dag då samtliga parter meddelat att överenskommelsen godkänts. Avsikten är att överenskommelsen träder i kraft den 1 januari 1996.

3. Behovet av riksdagens samtycke

Bestämmelsen i den föreslagna nya artikeln 2 avviker från Helsingforsavtalets övriga bestämmelser såtillvida, att den till sin karaktär inte är en samarbetsförklaring av rekommenderande natur. Genom den nya artikeln 2 föreläggs parterna en folkrättslig förpliktelse som i huvudsak inte kan frångås vid utformandet och beredningen i framtiden av lagar och andra rättsregler.

Till sitt innehåll kan principen jämföras med likställighetsstadgandet i 5 § regeringsformen och också med olika diskrimineringsförbud i internationella människorättskonventioner. Genomförandet av likabehandlingsregeln föreslås dock inte bli övervakat av något särskilt kontrollsystem.

Artikeln berör i viss mån grundrättigheter enligt regeringsformen, dvs. frågor angående vilka närmare stadganden bör ges genom lag. Till detta anknyter frågor angående enskilda personers rättsställning, beträffande vilka enligt gällande uppfattning i Finland bör stadgas genom lag. Genom bestämmelsen föreläggs för lagstiftare och andra utformare av rättsnormer en uttrycklig förpliktelse, som i Finland inte kan stadgas på förordningsnivå.

På grund av det ovan sagda bör principen om likabehandling i Finland sättas i kraft genom lag.

Med stöd av vad som anförts ovan samt i enlighet med 33 § regeringsformen föreslås

att Riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver Riksdagens godkännande i den i Köpenhamn den 29 september 1995 ingångna överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige.

Eftersom överenskommelsen innehåller bestämmelser som hör till lagstiftningens område, föreläggs Riksdagen samtidigt följande lagförslag:

Lag

om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Bestämmelserna i den i Köpenhamn den 29 september 1995 ingångna överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige är, för så vitt de hör till området för lagstiftningen, i kraft så som därom har avtalats.

2 §

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Helsingfors den 13 oktober 1995

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Utrikesminister *Tarja Halonen*

ÖVERENSKOMMELSE

om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige

Danmarks, Finlands, Islands, Norges och Sveriges regeringar,

som genom överenskommelser den 13 februari 1971, den 11 mars 1974, den 15 juni 1983, den 6 maj 1985, den 21 augusti 1991 och den 18 mars 1993 ändrat samarbetsöverenskommelsen av den 23 mars 1962 mellan de nordiska länderna, och

som önskar ytterligare förnya och utveckla det nordiska samarbetet i ljuset av de nordiska ländernas utvidgade deltagande i europeiskt samarbete,

har kommit överens om följande:

I

Samarbetsöverenskommelsens artiklar 2, 48, 51, 52, 53, 54 ovh 55 ändras och får följande ordalydelse:

Artikel 2

Vid utformningen av lagar och andra rättsregler i de nordiska länderna skall medborgare i de övriga nordiska länderna behandlas lika med landets egna medborgare. Det gäller inom samarbetsöverenskommelsens tillämpningsområde.

Undantag från första stycket kan dock göras, om krav på medborgarskap är grundlagsfäst, nödvändigt på grund av andra internationella åtaganden eller det i övrigt av särskilda skäl bedöms nödvändigt.

Artikel 48

Danmarks rikes delegation består av de av folketinget valda medlemmarna och de av regeringen utsedda representanterna samt av Färöarnas och Grönlands i andra stycket nämnda delegationer. Finlands delegation består av de av riksdagen valda medlemmarna och de av regeringen utsedda representanterna samt av Ålands i andra stycket nämnda delegation. För ettvart av de övriga länderna består delegationen av de av folkrepresentationen valda medlemmarna och de av regeringen utsedda representanterna.

Färöarnas delegation består av de av lagtinget valda medlemmarna och de av landsstyret utsedda representanterna. Grönlands delegation består av de av landstinget valda medlemmarna och de av landsstyret utsedda representanterna. Ålands delegation består av de av lagtinget valda medlemmarna och de av landskapsstyrelsen utsedda representanterna.

Med "delegation" förstås i artikel 58, andra stycket, landets delegation.

Artikel 51

Plenarförsamlingen utgöres av alla medlemmar av rådet.

Plenarförsamlingen håller ordinarie session minst en gång om året. Extra session eller temasession hålles när prsident så beslutar eller när minst två regeringar eller minst tjugofem valda medlemmar begär det.

Rådets befogenheter utövas av plenarförsamlingen, om icke annat är särskilt föreskrivet.

Plenarförsamlingens förhandlingar är offentliga, om plenarförsamlingen icke beslutar annat.

Artikel 52

Plenarförsamlingen utser för ett kalenderår vid årlig ordinarie session ett presidium bestående av en president och det antal andra medlemmar som anges i arbetsordningen för Nordiska rådet.

Olika politiska meningsriktningar skall vara företrädda i presidiet. Varje land skall vara representerat i presidiet.

Medlem av presidiet skall vara vald medlem av rådet.

Presidiet handhar rådets löpande angelägenheter och företräder i övrigt rådet i den utsträckning som framgår av denna överenskommelse och rådets arbetsordning.

Presidentskapet i rådet roterar mellan de

nordiska länderna på det sätt som framgår av arbetsordningen för Nordiska rådet.

Artikel 53

Plenarförsamlingen bestämmer utskottens antal och verksamhetsområden. Utskotten har till uppgift att förbereda sakernas behandling i rådet.

Artikel 54

Rådet bistås i sin verksamhet av ett presidiesekretariat.

Artikel 55

Regeringarna, Färöarnas landsstyre, Grönlands landsstyre, Ålands landskapsstyrelse, ministerrådet, rådets presidium och utskotten samt medlem har rätt att väcka förslag i rådet.

II

Överenskommelsen träder i kraft femton dagar efter den dag då samtliga parter meddelat det finska utrikesministeriet att överenskommelsen godkänts.

Det finska utrikesministeriet meddelar de övriga parterna om mottagandet av dessa meddelanden och om tidpunkten för överenskommelsens ikraftträdande.

III

Originalexemplaret till denna överenskommelse deponeras hos det finska utrikesministeriet, som tillställer de övriga parterna bestyrkta kopior därav.

Till bekräftelse härav har de vederbörligen befullmäktigade ombuden undertecknat denna överenskommelse.

Som skedde i Köpenhamn den 29 september 1995 i ett exemplar på danska, finska, isländska, norska och svenska språken, vilka samtliga texter äger lika giltighet.