

FÖRSVARsutskottets utlåtande 2/2006 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet beredde den 9 december 2005 försvarsutskottet tillfälle att yttra sig om statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) beträffande sitt behörighetsområde. Den 10 februari 2006 beslutade utskottet behandla frågan och lämna ett utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- enhetschef Sakari Vuorensola, utrikesministeriet
- EU-sakkunnig Pete Piirainen, försvarsministeriet.

REDOGÖRELSEN

Utgångspunkterna för redogörelsen

Stats- eller regeringscheferna och utrikesministrarna i Europeiska unionens medlemsstater undertecknade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, nedan kallat det konstitutionella fördraget, i Rom den 29 oktober 2004. Det konstitutionella fördraget är ett internationellt fördrag och för att det skall träda i kraft krävs det att alla stater som undertecknat fördraget också har ratificerat det. Målsättningen var att ratificeringarna skulle ha varit slutförda och att det konstitutionella fördraget därmed skulle ha trätt i kraft under Finlands EU-ordförandeskap, nämligen den 1 november 2006.

Var och en av Europeiska unionens medlemsstater inledde ratificeringsprocessen enligt sina egna konstitutionella bestämmelser. Situationen förändrades väsentligt i månadsskiftet maj—juni 2005, när en klar majoritet röstade mot ratifice-

ringen av fördraget i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna.

Europeiska rådet fattade i juni 2005 beslut om en period av eftertanke beträffande det konstitutionella fördraget. Enligt Europeiska rådets uttalande kommer denna period av eftertanke "att utnyttjas för att i våra länder möjliggöra en bred debatt, där medborgarna, det civila samhället, arbetsmarknadens parter, de nationella parlamenten och de politiska partierna deltar. Denna aktiverande debatt, som redan har inletts i många medlemsstater, bör intensifieras och utvidgas. Även de europeiska institutionerna bör bidra till debatten och kommissionen har härvid en särskild uppgift att fylla." Europeiska rådet beslutade att återkomma till saken det första halvåret 2006, dvs. under Österrikes ordförandeskap, för att göra en samlad bedömning av de nationella debatterna och enas om fortsättningen av processen.

Europeiska rådet tog inte ställning till om medlemsstaterna bör fortsätta med ratificeringsprocessen under denna period av eftertanke. Varje medlemsstat bestämmer detta själv utifrån sin egen bedömning av situationen. Tre stater har därefter avslutat sin egen interna ratificeringsprocess. Hittills har sammanlagt 13 medlemsstater slutfört sitt nationella ratificeringsförfarande, och av dem har nio deponerat sitt ratifikationsinstrument hos den italienska regeringen.

Statsrådet hade förberett sig på att avlåta en proposition om godkännande av det konstitutionella fördraget till riksdagen hösten 2005. Efter Europeiska rådets uttalande om en period av eftertanke ansåg statsrådet att det inte föreligger skäl att begära att riksdagen skall godkänna fördraget omedelbart. Däremot ville man ändå ge riksdagen möjlighet att behandla det konstitutionella fördraget utifrån en redogörelse. På så sätt får regeringen kännedom om riksdagens ståndpunkt till och syn på det konstitutionella fördra-

get innan Europeiska rådet återkommer till det under Österrikes ordförandeskapsperiod.

Statsrådet anser fortfarande att det konstitutionella fördraget innebär en nödvändig förbättring jämfört med unionens nuvarande fördrag. Riksdagens ståndpunkt kunde också bidra till att skapa en positiv anda i Europa innan saken behandlas i Europeiska rådet. Förutom en detaljerad granskning av det konstitutionella fördraget innehåller redogörelsen en allmän del om hur unionen borde utvecklas i framtiden. I redogörelsen behandlas kort även utvidgningen av unionen, något som hör nära samman med den debatt om unionens framtid som förs i Europa. Denna redogörelse, som statsrådet ger på grundval av 44 § i grundlag, är avsedd att utgöra underlag för en omfattande riksdagsdebatt om det konstitutionella fördraget och Europas framtid. Statsrådet hoppas att redogörelsen också skall vara till nytta för den samhällsdebatt som förs om Europeiska unionens framtid.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Försvarsutskottet kommer i detta utlåtande att gå igenom den del av redogörelsen som gäller EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, ESFP) och då att koncentrera sig på de frågor som är av betydelse för försvarspolitiken. Utskottet omfattar statsrådets ställningstaganden enligt redogörelsen, men med följande observationer.

Det konstitutionella fördraget innehåller i praktiken fyra konkreta tillvägagångssätt för effektivisering av EU:s militära krishanteringsförmåga. Dessutom har solidaritetsklausulen en militär dimension.

Det första sättet att effektivisera är att införa fler militära krishanteringsuppgifter (de s.k. Petersberguppgifterna) för unionen. Enligt det konstitutionella fördraget skall Petersberguppgifterna nu även inbegripa insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, kon-

fliktförebyggande insatser och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Det ingår även en möjlighet att ge stöd till tredjeland i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium.

Försvarsutskottet påpekar att de nya uppgifterna räknas upp i EU:s säkerhetsstrategi från december 2003. Dessutom har de legat till grund för arbetet med EU:s kapacitetsprocess, som resulterade i att försvarsministrarna i rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) i november 2005 godkände en förteckning (Behovskatalog 05) över de styrkor och resurser som behövs för EU:s krishanteringsuppgifter. De nya Petersberguppgifterna kräver således inte något godkännande av fördraget för att kunna genomföras.

En annan möjlighet att utveckla säkerhets- och försvarspolitiken som det konstitutionella fördraget innehåller är tanken om att de medlemsstater som uppfyller vissa högre krav på militära resurser och som gör mer bindande åtaganden med tanke på de mest krävande uppgifterna

skall upprätta ett s.k. strukturerat samarbete inom ramen för EU. Bestämmelser om de krav som skall ställas på de militära resurserna i de medlemsstater som deltar i detta samarbete och om de överenskommelser som skall träffas i fråga om dessa krav finns i protokoll 23 till det konstitutionella fördraget. Det är alltså fråga om ett arrangemang som är öppet för de medlemsländer som vill och kan delta. Men å andra sidan är kraven för deltagande formulerade så att alla EU-länder som uppfyller vissa kriterier kan delta.

Försvarsutskottet noterar att kriterierna för deltagande i det strukturerade samarbetet inte är särskilt stränga, eftersom kraven enligt det nämnda protokollet är bl.a. att medlemslandet utvecklar sina nationella bidrag till unionen samt deltar i multinationella styrkor, europeiska försvarsmaterielprogram och Europeiska försvarsbyråns verksamhet. Det enda konkreta kravet är att landet senast 2007 skall delta i unionens taktiska insatsstyrkor. Försvarsutskottet påpekar att konceptet med taktiska insatsstyrkor (stridsgrupper) har genomförts sedan våren 2004 helt separat från det konstitutionella fördraget. Därmed har även denna del av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens huvudsakligen redan realiserats.

Det tredje utvecklingsscenariot är inrättandet av en byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrå). De facto inrättades denna byrå redan i juli 2004, när rådet antog en gemensam åtgärd om inrättande av en europeisk försvarsbyrå. Därmed inverkar inte ratificering eller utebliven ratificering på byråns verksamhet, eftersom den rättsliga grunden för byråns verksamhet redan finns.

Den fjärde utvecklingsmöjligheten som det konstitutionella fördraget erbjuder är tanken om ett gemensamt EU-försvaret. Detta formuleras på följande sätt i artikel I-41.7:

"Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga.

Detta skall inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område skall vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen skall vara grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det."

Statsrådet noterar i sin redogörelse att klausulen om skyldigheten till ömsesidigt stöd och bistånd nu i överensstämmelse med Finlands mål är så formulerad i fördraget att den gäller samtliga medlemsstater och därigenom bevarar unionens enhetlighet. Statsrådet anser att bestämmelsen om ett gemensamt försvar kan anses vara rätt problemfri med tanke på Finland också av den anledningen att en övergång till ett gemensamt försvar kräver att Europeiska rådet fattar ett enhälligt beslut om det och att varje medlemsstat särskilt ratificerar beslutet.

Försvarsutskottet omfattar statsrådets motivering och påpekar dessutom att klausulen om säkerhetsgarantier i det konstitutionella fördraget i första hand är ett uttryck för inbördes solidaritet mellan medlemsländerna. Av EU:s 25 medlemmar hör 19 till Nato, och dessa medlemsländer vill sköta skyldigheten till militärt försvar uttryckligen genom Nato, vilket också tydligt framgår av den ovan citerade artikeln om ett gemensamt försvar.

Det konstitutionella fördraget innehåller också en faktisk solidaritetsklausul (artikel I-43). Enligt den skall EU-medlemsstaterna handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor eller utsätts för en terroristattack. Enligt artikeln skall unionen i en sådan situation mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller. Även solidaritetsklausulen har i praktiken redan antagits, eftersom Europeiska rådet i sitt uttalande i mars 2004 efter de tragiska bombattentaten i Madrid direkt hänvisar till det konstitutionella fördragets solidaritetsklausul.

Enligt försvarsutskottets syn på saken kommer det praktiska genomförandet av solidaritetsklausulen i princip att innebära samarbete mellan räddningstjänsten och polisen. Samarbetet kan också komma att innebära att försvaret skickar personella och materiella resurser till biståndsuppgifter i en annan medlemsstat. Verksamheten kommer i så fall att ledas och organiseras av den behöriga myndigheten i det land som erhåller bistånd. Ur försvarsförvaltningens synvinkel kunde man tala om internationell handräckning, om man vill dra paralleller till myndighetssamarbetet i vårt nationella system.

Försvarsutskottet vill i detta sammanhang också framhålla att propositionen om militär krishantering också innehåller ett förslag om en ny 3 b § i värnpliktslagen där 3 mom. indirekt hänvisar till solidaritetsklausulen i det konstitutionella fördraget. Det framkom i samband med sakkunnigutfrågningen avseende lagen om militär krishantering att planering av och övningar i handräckning i praktiken har ingått i det normala samarbetet mellan vårt försvar och myndigheterna i de andra nordiska länderna på Nordkalotten.

Möjliga situationer där handräckning kan komma att behövas och för vilka beredskap finns

är t.ex. översvämningar som är värre än våren 2005, dammolyckor, omfattande skogsbränder och spaningar i syfte att rädda människoliv. Som ett annat konkret och relativt aktuellt exempel kan nämnas den handräckning utanför landets gränser som försvaret gav utanför Tallinn i samband med helikopterolyckan i augusti 2005.

Sammanfattningsvis noterar försvarsutskottet att det EU-politikområde som utvecklats snabbast på 2000-talet är unionens militära krishanteringsförmåga. Medlemsländerna har nämligen haft en stark politisk vilja att göra EU till en trovärdig aktör i fråga om militär krishantering och att utveckla denna förmåga så snabbt som möjligt. Detta har lett till att EU-länderna inte velat invänta att det konstitutionella fördraget träder i kraft för att genomföra dess bestämmelser om EU:s säkerhets- och försvarspolitik, utan i stället har alla initiativ utom artikeln om ett gemensamt försvar redan satts i kraft utanför konstitutionens ramar.

Utlåtande

Försvarsutskottet meddelar

att utrikesutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 2 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kauko Juhantalo /cent
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Seppo Lahtela /cent

Jere Lahti /saml
Kalevi Lamminen /saml
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml
Eero Reijonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.