

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2003 rd

Statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 september 2003 statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statssekreterare för EU-ärenden Antti Peltonmäki, statsrådets kansli
- enhetschef Sakari Vuorensola, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Satu Paasilehto, justitieministeriet
- ambassadör Eikka Kosonen och specialmedarbetare Alexander Stubb, Finlands ständiga representation i EU

- lantråd Roger Nordlund och europarättschef Michaela Slotte, Ålands landskapsstyrelse
- politices doktor, docent Esko Antola
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris licentiat, förvaltningsråd Niilo Jääskinen
- professor Seppo Laakso
- juris doktor, docent Pia Letto-Vanamo
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, akademiforskare Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Ilkka Saraviita
- docent, direktör Teija Tiilikainen
- professor Kaarlo Tuori
- filosofie doktor, akademiforskare Thomas Wallgren
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
— ersättare i EU:s framtidskonvent Esko Hel-
le
— Finlands Kommunförbund.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I redogörelsen presenteras EU:s framtidskonvents utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa och statsrådets utgångspunkter och mål vid den konferens för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater som kommer att öppnas i Rom den 4 oktober 2003.

Utgångspunkterna för den regeringskonferens som nu står för dörren skiljer sig markant från vad som varit fallet vid de tidigare konferenserna, som syftat till en revidering av fördragen. Nu är siktet inställt på att anta ett helt nytt konstitutionellt fördrag. Framtidskonventets förslag lig-

ger dessutom till grund för regeringskonferensen.

Regeringen anser i linje med slutsatserna från Europeiska rådet i Thessaloniki i juni 2003 att texten i konstitutionsutkastet utgör en god grund för en regeringskonferens. Någon exakt tidpunkt för att avsluta regeringskonferensen bör inte läggas fast på förhand. Men målet bör vara att avsluta konferensen i så god tid att unionsmedborgarna i linje med slutsatserna från Europeiska rådet i Thessaloniki hinner stifta bekantskap med konstitutionen före europaparlamentsvalen i juni 2004.

Framtidskonventets utkast kan enligt regeringens uppfattning huvudsakligen antas som sådant. Särskilt viktigt är det att se till att unionen har en balanserad och fungerande institutionell

ram som respekterar jämvikten mellan medlemsstaterna och att se över bestämmelserna om det strukturella samarbetet kring försvar och resurser. Regeringskonferensen bör ytterligare slipa de tekniska detaljerna i konventets utkast, klargöra sådana punkter som medger olika tolkningar och eliminera vissa motstridigheter i texten. Regeringens mål är ett överskådligt, effektivt och begripligt system som bäddar för större öppenhet i unionen och stärker gemenskapsmetoden.

Regeringen kommer att komplettera denna redogörelse till riksdagen under regeringskonferensen. Den kommer också att se till att landskapet Ålands synpunkter beaktas i beredningsprocessen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det konstitutionella fördraget

Allmänt

Det föreliggande utkastet till konstitution för Europa avser att ersätta de nuvarande EU-fördragen. Reformen är framför allt kodifierande. Det innebär att utkastet innehåller en sammanställning av sådana konstitutionella inslag som för tillfället finns spridda över fördragen och EG-domstolens rättspraxis. Fördraget bidrar till att förstärka de konstitutionella grunderna för unionens rättsordning. Fördraget kommer också att tydliggöra unionens struktur och arbetsmetoder. Ett konstitutionellt fördrag bör därför ses som en positiv sak med tanke på systemets klarhet, genomsebarhet och legitimitet.

De viktigaste ändringarna i det konstitutionella fördraget gäller till exempel att stärka Europeiska rådets positioner avsevärt, inrätta tjänster för en permanent rådsordförande och en utrikesminister för unionen, ändra kommissionens sammansättning, avstå från pelarstrukturen, utveckla lagstiftningsförfarandet och inordna stadgan

om de grundläggande rättigheterna i EU:s rättsystem.

Fördraget ändrar inte unionens grundläggande karaktär till exempel jämfört med den union som Finland gick med i 1995, trots att den innebär ett tydligt steg i riktning mot en fördjupad integration. Unionen är fortfarande en sammanlutning av medlemsstater och medborgare. Konstitutionen kommer i likhet med de nuvarande fördragen att stå kvar som ett folkrättsligt avtal mellan medlemsstaterna. För att det ska kunna ändras måste det ratificeras av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. Unionens behörighet är fortfarande så till vida begränsad att unionen är behörig bara i de frågor som den anvisats genom konstitutionen medan medlemsstaterna i övrigt bibehåller sin behörighet.

Framtidskonventets utkast innehåller tvetydigheter och överlappningar som gör texten grumlig. Med hänsyn till att det handlar om ett dokument om unionens konstitutionella grundvalar är det verkligen viktigt att regeringskonferensen lyckas förbättra utkastet till innehåll och form. Det måste avsättas tillräckligt med tid för en språklig och lagteknisk granskning av texten.

Det måste till exempel bedömas om det är motiverat att diskrimineringsförbuden i artiklarna II—21 och III—3 skiljer sig till formuleringen. I likhet med regeringen har man skäl att hysa vissa farhågor på grund av att den fortsatta beredningen av bestämmelserna om unionens domstol överlämnas åt experter med förevändningen att det garanterar större klarhet och systematik.

Grunder för en konstitutionell bedömning

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen stiftades av flera olika orsaker i inskränkt grundlagsordning sedan grundlagsutskottet lämnat sitt utlåtande i saken (GrUU 14/1994 rd). Den största orsaken till kvalificerad lagstiftningsordning var att bestämmelserna i anslutningsavtalet juridiskt sett inskränkte Finlands suveränitet. Det handlade för det första om att offentlig makt, dvs. lagstiftande, verkställande och dömande makt, inom Finlands jurisdiktion överläts åt EU:s institutioner, vilket inskränker våra statliga organs behörigheter. Vidare innebar avtalsbestämmelserna undantag från hur man enligt dåvarande grundlagar utövar beslutsmyndighet i relation till andra stater och internationella organisationer. Också lagen om ikraftträdande av Amsterdamfördraget stiftades i inskränkt grundlagsordning (GrUU 10/1998 rd).

Dessa ikraftträdelselagar är till sin konstitutionella natur s.k. undantagslagar och de kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att ändringen inte innebär en utvidgning av det ursprungliga undantaget. Också från helhetens synpunkt oväsentliga tillägg och ändringar, vilka i och för sig innebär smärre utvidgning av ett undantag i en grundlag, kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, under förutsättning att karaktären av det ursprungligen som ett undantag från grundlagen genomförda helhetsarrangemanget inte därigenom undergår någon förändring (RP 1/1998 rd, s. 125/II).

Efter det att anslutningsfördraget och Amsterdamfördraget antagits och satts i kraft har en ny grundlag trätt i kraft den 1 mars 2000. Bestämmelserna om suveränitet i dess 1 § avviker något från suveränitetsbestämmelserna i den upphäv-

da regeringsformen. Därför måste Nicefördraget i första hand bedömas utifrån från grundlagsbestämmelserna och först i andra hand med avseende på lagarna om ikraftträdande av anslutningsfördraget och Amsterdamfördraget (GrUU 38/2001 rd, s. 4/II). När bestämmelserna om Finlands suveränitet i 1 § i grundlagen tolkas utifrån motiveringen till grundlagsreformen (RP 1/1998 rd, s. 73) och med utgångspunkt i att Finland är medlem i Europeiska unionen betydde det, enligt grundlagsutskottets uppfattning (GrUU 38/2001 rd, s. 5/I) samtidigt och att man måste ta hänsyn till att medlemskapet har medför vissa begränsningar i suveräniteten i olika delar av det allmänna. Men frågan om att föra över kompetens på unionens institutioner är en sak som a priori gäller suveräniteten som den definieras i grundlagen. Mindre justeringar av unionens uppgifter till exempel utifrån den kompetens som unionen redan nu innehar kan i vissa fall vara i samklang med grundlagsbestämmelserna om Finlands suveränitet. Normala interna omställningar i den institutionella verksamheten spelar vanligen ingen roll för suveräniteten.

Det är en allvarlig brist i statsrådets redogörelse att den inte gör något som helst försök att bedöma det konstitutionella fördragets betydelse för vår grundlag i detta perspektiv. Inom den korta tidsrymd som stått till buds för behandling av redogörelsen i riksdagen har det varit helt omöjligt för utskottet att gå djupare in på denna komplicerade fråga. Det kan bli aktuellt med att fatta beslut om att godkänna och sätta i kraft fördraget med kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet anser att det finns skäl för regeringen att rätta ut de konstitutionella frågetecknen kring fördraget redan under regeringskonferensen och att hålla i minnet det nya villkoret för "avgränsat undantag" i 73 § 1 mom. i grundlagen.

Ändring av fördraget

Konventsmetoden. Förfarandet för ändring av konstitutionsfördraget bibehålls (artikel IV—7 oförändrat på den punkten att ändringarna träder i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konsti-

tutionella bestämmelser. I utkastet ingår en bestämmelse om förfarandet för den situationen att fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat fördraget om ändring av fördraget om upprättande av konstitutionen inom en period på två år efter undertecknandet av fördraget och en eller flera medlemsstater har stött på problem med att ratificera det. I så fall ska Europeiska rådet ta upp frågan, först och främst för att bedöma de politiska konsekvenserna. Ett liknande förfarande tillämpas i förekommande fall på ratificeringen av själva konstitutionsfördraget.

Ett nytt inslag är att konventsmetoden institutionaliseras. När Europeiska rådet har beslutat ta upp föreslagna fördragsändringar ska ordföranden sammankalla ett konvent bestående av representanter för medlemsstaternas nationella parlament, medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt Europaparlamentet och kommissionen.

Utskottet tillstyrker konventsmetoden vid ändring av konstitutionsfördraget inte minst på grund av den breda sammansättningen och öppenheten. Men det måste inskräpas att reglerna om konventets roll, arbetsmetoder och ledning bör vara klara och fastlagda på förhand. Varje konvent kan ha sina egna regler. Konventets uppgiftsbeskrivning som går ut på att konventet ska granska förslag till en översyn av det konstitutionella fördraget och lämna enhälliga rekommendationer till medlemsstaternas regeringskonferens förefaller till exempel att medge olika tolkningar av om konventet bör vara enhälligt eller om det kan lämna sina rekommendationer till regeringskonferensen utan att ha uppnått enhällighet inom sig men också utan att officiellt komma med avvikande meningar.

Bemyndigandeklausuler. I fördragsutkastet ingår en rad bemyndigandeklausuler som medger att vissa fördragsbestämmelser kan ändras eller preciseras genom beslut av Europeiska rådet utan nationell ratificering. Europeiska rådet kan (artikel I—24) med enhällighet anta ett Europeiskt beslut om att ett särskilt lagstiftningsförfarande inte behöver tillämpas för att anta europeiska lagar och ramlagar enligt del III i konstitu-

tionen utan att de kan antas i enlighet med det vanliga lagstiftningsförfarandet. Europeiska rådet kan också med enhällighet anta ett europeiskt beslut som bemyndigar ministerrådet att i enlighet med del III i konstitutionen fatta beslut med kvalificerad majoritet på ett visst område i stället för genom ett enhälligt beslut.

I samband med Nicefördraget bedömde utskottet att klausuler om att beslutsprocedurerna skulle kunna ändras genom ett enhälligt beslut i rådet inte beredde några problem med tanke på bestämmelserna om suveränitet i grundlagen (GrUU 38/2001 rd, s. 7). Utskottet ansåg att det spelade en viss roll att rådets beslutsbefogenheter vanligen gällde ärenden som beskrivs exakt och ingående och som berör institutionerna eller förhållandena mellan institutionerna på olika sätt. Med dessa beslut kan rådet inte utvidga gemenskapens kompetens. Rådets beslutsbefogenheter sträcker sig inte till EG-fördragets grundläggande karaktär eller primära mål utan de begränsar sig till den nuvarande ramen. Jämfört med situationen i fråga om Nicefördraget är det här värt att notera att bemyndigandeklausulerna i artikel I—24 är helt generella och universella.

Behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna

Allmänt

De förslag som gäller behörighetsfördelningen syftar huvudsakligen till att precisera det nuvarande systemet. I sak hänför sig ändringarna först och främst till rättsliga och inrikes frågor och yttre förbindelser. Utskottet understryker rent generellt att det är viktigt med exakta bestämmelser om befogenheterna. Oklarheter i bestämmelserna är bara ägnade att undergräva principen (artikel I—9.2) om att medlemsstaterna har kvar den behörighet som de inte explicit fört över på unionen. Också subsidiaritetsprincipen hänger samman med hur exakta behörighetsnormerna är.

Utkastet innehåller en generell flexibilitetsklausul (artikel I—17) av samma typ som den nuvarande. Den innehåller inte längre något krav på att åtgärder skall vara nödvändiga med tanke

på den gemensamma marknaden. För att tillämpa klausulen räcker det med att en åtgärd visar sig nödvändig för att inom ramen för den politik som fastställs i del III nå något av de mål som fastställs genom konstitutionen. Utskottet omfattar regeringens syn på att flexibilitetsklausulen bör tillämpas bara i undantagsfall.

Rättsliga och inrikes frågor

Pelarinledningen vad gäller rättsliga och inrikes frågor avskaffas och lagstiftningsförfarandena i dessa frågor harmoniseras. Dessutom kommer unionens domstol att ha en behörighet som i princip täcker in hela denna sektor. Bland enskilda utvidgningar av unionens behörighet kan nämnas att minimiregler om fastställande av straffbarhet och påföljder för vissa typer av brott får fastställas i europeiska ramlagar (artikel III—172) och möjligheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet genom en europeisk lag (artikel III—175). Utskottet omfattar regeringens åsikt att den rättsliga grunden för artikel III—172.2 som gäller den materiella straffrätten är alltför generell och att en europeisk åklagarmyndighet inte behövs på detta stadium. Att i betydande omfattning ge någon annan myndighet än den nationella åklagarmyndigheten åklagarbehörighet kan dessutom ur grundlagssynvinkel vara viktigt med tanke på statens suveränitet.

Grundlagsutskottet har inte under den tid den nya grundlagen varit i kraft gjort någon detaljbedömning av frågan om att anförtro unionens institutioner nya befogenheter. Men det kan vara skäl att uppmärksamma utskottets bedömning av den ändring i unionsfördraget som genomfördes genom Amsterdamfördraget och som innebär att en del av frågorna under avdelning VI efter en övergångsperiod på fem år flyttades över till EG:s behörighet. Utskottet menar att ändringen i väsentlig grad utvidgade EG:s behörighet jämfört med vad den var när Finland gick med i Europeiska unionen. Ändringen avvek från den då gällande regeringsformen (GrUU 10/1998 rd, s. 3—4).

Unionens yttre åtgärder

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Trots att pelarstrukturen kommer att upplösas bibehålls dualismen i unionens yttre åtgärder. De påminner antingen om gemenskapsfrågor eller frågor hänförliga till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som avhandlas mellan regeringarna.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet utvidgas i motsats till vad regeringen har haft som mål i praktiken inte till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Men Europeiska rådet får med enhällighet besluta att fler beslut ska fattas i ministerrådet med kvalificerad majoritet (artikel III—201.3). I det konstitutionella fördraget finns bestämmelser som de nuvarande om en s.k. nödbroms och konstruktiv röstnedläggelse samt krav på enhällighet när det gäller militära åtgärder och användande av militärt våld. Grundlagsutskottet har bedömt liknande bestämmelser i samband med Amsterdamfördraget (GrUU 10/1998 rd, s. 6—7). Det ansåg då att beslutsförfarandet på det hela taget inte innebar en grundlagsstridig inskränkning i behörigheten att fatta beslut om Finlands utrikes- och säkerhetspolitik.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Ändringarna inom detta område har att göra med en precisering av unionens krishanteringsuppgifter, strukturerat samarbete i krävande militära uppdrag, möjlighet för en mindre grupp länder att ta ett steg mot ett gemensamt försvarsåtagande och inrättande av en europeisk byrå för försvarsmateriel, forskning och resurser. Inom säkerhets- och försvarspolitik ska ministerrådet enhälligt anta europeiska beslut (artikel III—210).

Övergången till ett gemensamt försvar anges i sak på samma sätt som tidigare. Det sker så snart som Europeiska rådet enhälligt har beslutat det (artikel I—40.2) och medlemsstaterna antagit beslutet i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. De nya bestämmelserna om strukturerat samarbete i krävande militära uppdrag (artikel III—213) och ett närmare samarbete i försvarsfrågor (artikel III—214) i det konstitutio-

nella fördraget utgår från tanken att varje medlemsstat själv beslutar om sin medverkan. Därför är de inte på detta stadium väsentliga med tanke på konstitutionen.

Den gemensamma handelspolitiken. Den gemensamma handelspolitiken faller enligt det konstitutionella fördraget inom unionens exklusiva behörighet (artikel I—12). Den handelspolitiska behörigheten omfattar bland annat handeln med alla tjänster. Regeringen menar att det konstitutionella fördraget uppfyller kravet på att handelspolitiken inte får påverka fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna eller medföra någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar inom ett område där konstitutionen utesluter en sådan harmonisering (artikel III—217.5), inte minst när det gäller offentlig basservice. Att de bör omfattas av den nationella behörigheten kan delvis motiveras med bestämmelserna i den nationella grundlagen om sociala och kulturella rättigheter.

Enligt en allmän bestämmelse om internationella avtal krävs det på de områden där unionen fattar beslut om sina interna unionsakter med enhällighet också visavi internationella avtal (artikel III—227.9). Men specialbestämmelsen om handelspolitiken (artikel III—217.4) kan enligt regeringens mening ifrågasätta tillämpligheten av den allmänna bestämmelsen av detta avtalsförfarande. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt att texten måste ses över på denna punkt.

Internationella avtal. Unionen har behörighet att ingå internationella avtal i sitt eget namn (artikel III—225). Unionen ska enligt artikel I—12 ensam ha befogenhet att ingå ett internationellt avtal om ingåendet av avtalet fastställs i en unionsrättsakt eller om det är nödvändigt för att den ska kunna utöva sin befogenhet internt eller om det inverkar på en intern unionsakt. Regeringen framhåller i redogörelsen att unionens exklusiva kompetens på grund av formuleringen i utkastet kan bli avsevärt utvidgad. Utskottet omfattar regeringens syn att fördragstexten så noggrant som

möjligt bör stämma överens med EG-domstolens s.k. ERTA-doktrin. Med detta avses att unionen genom att fastställa interna regler kan få exklusiv behörighet att ingå internationella avtal endast till den del avtalen inverkar på unionens interna regler eller ändrar deras räckvidd.

Unionens befogenhet att ingå internationella avtal inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (och i frågor som hänför sig till polissamarbete och samarbete i straffrättsliga frågor) bygger numera på artikel 24 i EUF. Utskottet har bedömt artikeln i samband med såväl Amsterdamfördraget som Nicefördraget. Enligt en bestämmelse i dem kan en medlemsstat ställa som villkor för att avtalet ska vara bindande för medlemsstaten att det ska ratificeras nationellt. Trots detta ratificeringsvillkor ansåg utskottet att den ursprungliga bestämmelsen i Amsterdamfördraget stod i strid med grundlagen i och med att "artikeln överlåter traktatkompetens till organ utanför vår konstitution och inom nya områden som inte ingår i anslutningsfördraget" (GrUU 10/1998 rd, s. 7/I). Unionens behörighet att ingå avtal förblev oförändrad i Nicefördraget, men det blev möjligt att fatta beslut med kvalificerad majoritet i vissa fall. Beslut med kvalificerad majoritet kopplades ihop med en s.k. nödbromsklausul, som innebär att en medlemsstat på grund av livsviktiga intressen i sin nationella politik kan motsätta sig beslut med kvalificerad majoritet och då måste rådet föra upp frågan för att avgöras i Europeiska rådet. I samband med Amsterdamfördraget ansågs detta beslutsförfarande som oproblematiskt med tanke på befogenheterna att fatta beslut om Finlands utrikes- och säkerhetspolitik (GrUU 10/1998 rd, s. 6—7). Samma linje iakttogs när Nicefördraget förde in förfarandet i internationella avtal om utrikes- och säkerhetspolitiken (GrUU 38/2001 rd, s. 6/II).

I det konstitutionella fördraget finns ratificeringsvillkoret i artikel 24 i EUF inte kvar. Men den s.k. nödbromsklausulen omfattas av förfarandet med Europeiska beslut om de gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel III—201.2), och med stöd av artikel III—204 omfat-

tar den förmodligen också internationella avtal inom detta område.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt artikel I—9 i det konstitutionella fördraget skall principerna om subsidiaritet och proportionalitet styra utövandet av unionens befogenheter. Utifrån ett protokoll om detta skall de nationella parlamenten på förhand se till att subsidiaritetsprincipen följs. För denna tillsyn upprättas ett särskilt system med tidig varning. Det går ut på att kommissionen lämnar alla sina förslag till rättsakter och ändrade förslag också till medlemsstaternas nationella parlament. Dessa kan inom sex veckor lämna en anmärkning om de anser att förslagen inte följer subsidiaritetsprincipen. Om tillräckligt många parlament är av denna åsikt måste kommissionen ta upp sitt förslag på nytt och motivera sitt beslut oberoende av vad det innehåller. Medlemsstaterna kan på sina egna eller de nationella parlamentens vägnar i efterhand hänskjuta frågan till domstolen för avgörande.

Utskottet har tidigare ansett att förfarandet enligt 96 och 97 § i grundlagen utan separata institutionella föranstaltningar ger en god grund för riksdagen att bedöma unionsfrågor också med tanke på tillsynen över subsidiaritetsprincipen (GrUU 38/2002 rd, s. 2/II). Framtidskonventionens utkast innebär att riksdagen handlar självständigt i relation till unionens institutioner. Som nationell fråga är en ny uppgift av detta slag för riksdagen inte en fråga på grundlagsnivå enligt målen med grundlagsreformen (RP 1/1998 rd), s. 76). I förekommande fall kan bestämmelser om en ny uppgift enligt 39 och 52 § i grundlagen tas in i riksdagens arbetsordning. Det bör ytterligare påpekas att förslaget inte minskar regeringens skyldighet enligt 96 och 97 § i grundlagen att lämna handlingar och uppgifter till riksdagen.

Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt till protokollshänvisningen till möjligheten att väcka åtal på det nationella parlamentets vägnar och tryggnad av Ålands lagtings ställning genom statsinterna förfaranden.

Unionens institutioner

Europeiska rådet

Europeiska rådet blir en officiell institution i unionen. Det får vissa institutionella befogenheter att precisera och ändra det konstitutionella fördraget genom s.k. bemyndigandeklausuler. Ett bevis på Europeiska rådets nya status är att det kommer att ha befogenhet att reglera bl.a. ministerrådets sammansättningar. Denna förstärkning av Europeiska rådet kan skapa vissa spänningar med tanke på jämlikheten mellan medlemsstaterna och gemenskapsmetoden som stöder den.

Enligt utkastet ska ordförandeskapet inte längre rotera mellan medlemsstaterna. Däremot ska Europeiska rådet utse en permanent ordförande för en period om två och ett halvt år. Detta har motiverats med att det garanterar verksamhetens kontinuitet i en utvidgad union. Utskottet omfattar regeringens villkor för en permanent ordförande.

Utskottet omfattar regeringens syn på att alla bestämmelser som gäller övriga institutioner bör utsträckas till Europeiska rådet när det blir en permanent institution. Framför allt är det viktigt att unionens domstol har behörighet att granska lagligheten i Europeiska rådets åtgärder.

Europeiska rådets förändrade roll och den permanenta rådsordföranden inverkar enligt utskottets uppfattning inte på den statsinterna behandlingen av fördraget. Men rådets status som officiell institution i unionen är inte helt utan betydelse med tanke på procedurerna mellan republikens president och statsrådet. Det handlar till syvende och sist om att den nationella beredningen av beslut i unionen hänförs till statsrådets behörighet (GrUB 10/1998 rd, s. 25) och att bestämmelserna i samma paragrafs 1 mom. tillämpas på beredningen av ändringar i unionsfördragen, dvs. i framtiden unionens konstitution (RP 1/1998 rd, s. 147).

Ministerrådet

Ordförandeskapet i ministerrådet ses över och det nuvarande roterande ordförandeskapet slopas. Unionens utrikesminister är ordförande i rå-

det för yttre förbindelser. Företrädare för medlemsstaterna fungerar som ordförande för rådet i övriga konstellationer enligt ett opartiskt rotationssystem. En medlemsstat innehar ordförandeskapet i en period om minst ett år. Europeiska rådet fastställer genom ett europeiskt beslut regler för rotationen med hänsyn till Europas politiska och geografiska jämvikt och medlemsstaternas olikartade karaktär.

Den föreslagna jämlika rotationen inverkar enligt utskottets uppfattning inte i sig på den statsinterna behandlingen av det konstitutionella fördraget. Det handlar om normal utveckling under nya förhållanden som förändras i takt med att unionens institutionella verksamhet utvidgas och har därmed inte någon betydelse med tanke på den nationella konstitutionen.

Med anledning av detta hänvisar utskottet dock till sin tidigare karakteristik att "Finland som EU-medlem skulle utöva en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet" (GrUU 14/1994 rd, s. 3/I). Samma karakteristik av jämlikhetsprincipen har senare upprepats i samband med 1 § i den nya grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 73/I). Utskottet tillstyrker de preciseringar som regeringen efterlyser som en garanti för en absolut jämlikhet i rotationen mellan medlemsstaterna. Frågan har med hänsyn till det ovan sagda vissa kopplingar med vår nationella grundlag.

Det konstitutionella fördraget innebär att fler beslut fattas med kvalificerad majoritet i ministerrådet. Utskottet har ansett att det vid en konstitutionell bedömning av förändringar av detta slag i sig gäller att uppmärksamma de förändrade fördragsbestämmelsernas karaktär och räckvidd i sak. Men i fråga om EG-fördraget har utskottet rent generellt framhållit att kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen inte ändras av att beslutsbestämmelserna ändras, utan de beslutsförfaranden som gemenskapen tillämpar. Utskottet anser att det inte har handlat om att införa ett nytt beslutsförfarande utan om att utvidga tillämpningen av ett förfarande som redan finns. Därför medför ändringen av beslutsreglerna inte några problem med

avseende på bestämmelserna om Finlands suveränitet i grundlagen (GrUU 38/2001 rd, s. 5—6).

Reglerna för kvalificerad majoritet i Europeiska rådet och ministerrådet

Enligt artikel I—24 avses med kvalificerad majoritet i Europeiska rådet eller ministerrådet en majoritet av medlemsstaterna och minst tre femtedelar av unionens befolkning. Detta lyfter som regeringen framhåller alltför mycket fram stora medlemsstaters möjligheter att hindra beslut. Utskottet stöder regeringen i att beslut med kvalificerad majoritet bör införas s.k. enkel dubbelmajoritet för att göra beslutsprocessen i ministerrådet effektivare. Enkel dubbelmajoritet består av hälften av medlemsstaterna och hälften av befolkningen. En liknande balanserad dubbelmajoritet bör införas också vid beslut enligt artikel I—24.2, dvs. den kvalificerade majoriteten ska utgöras av två tredjedelar av medlemsstaterna och representera minst tre femtedelar av unionens befolkning.

Europaparlamentet

Europaparlamentets ställning förstärks i unionens beslutssystem. Lagstiftningsförfarandets räckvidd i sig och det normala lagstiftningsförfarandet, eller det nuvarande medbeslutandeförfarandet, utvidgas. Beslut om till exempel budgeten skall fattas genom en europeisk lag. Vidare får parlamentet rätt att rösta om utnämningen av kommissionsordföranden.

Platsfördelningen i parlamentet är densamma som i Nicefördraget valperioden 2004—2009 ut. En översyn av fördelningen längre fram kommer att kräva ett enhälligt europeiskt beslut av europeiska rådet. Det är motiverat att omfatta regeringens syn att en ändring av platsfördelningen är en konstitutionell fråga och att beslut om den därför måste fattas vid en regeringskonferens.

Europeiska kommissionen

Uppgifter. Europeiska kommissionens grundläggande uppgifter bibehålls oförändrade. Kommissionen ska fortfarande främja det europeiska allmänna intresset. Kommissionens exklusiva

initiativrätt i lagstiftningsfrågor förstärks. I likhet med regeringen anser utskottet att det är viktigt med tanke på unionens utveckling att kommissionens funktion och opartiska ställning kan tryggas också när unionen utvidgas.

Sammansättning. Enligt Nicefördraget består kommissionen från och med den 1 november 2004 av en medborgare från var och en medlemsstat. När medlemstalet når 27 minskas antalet kommissionsmedlemmar och jämlik rotation införs.

Enligt framtidskonventets utkast bibehåller kommissionen sin sammansättning som i Nicefördraget fram till 2009, vilket betyder att varje medlemsstat har en kommissionär. Härefter utnämns 15 ordinarie medlemmar, europakommissionärer i kommissionen. Kommissionens ordförande och unionens utrikesminister räknas till dem. Kommissionens ordförande utnämns genom en majoritet av medlemmarna i Europaparlamentet utifrån ett förslag med kvalificerad majoritet i Europeiska rådet. Kommissionens ordförande väljer de övriga kommissionsmedlemmarna enligt ett system med lika rotation mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna ställer upp tre kandidater som ska representera båda könen. Till kommissionen utnämns dessutom kommissionärer utan rösträtt från de medlemsstater som inte annars är representerade i kommissionen.

Regeringen ser det som mycket viktigt att förslaget om kommissionens sammansättning ändras såtillvida att det finns en medlem med rösträtt från varje medlemsstat i kommissionen. Ändringen rimmar bättre med jämlikheten mellan medlemsstaterna och spelar också en viktig roll för kommissionens legitimitet som den uppfattas på det nationella planet. Denna faktor är viktig oberoende av att kommissionen har en oavhängig ställning. Regeringen menar att uppgiftsfördelningen inom en så här bred kommission bör bygga på ett system med lika rotation mellan medlemsstaterna. Utskottet anser att kommissionen absolut bör ha en sammansättning som garanterar att det råder balans mellan könen och de politiska riktningarna.

Unionens utrikesminister

Europeiska rådet ska med kvalificerad majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande utnämna unionens utrikesminister. Utrikesministerns huvudsakliga uppgift är att som medlem av kommissionen och med bemyndigande från ministerrådet i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att bidra till utformningen av den gemensamma utrikespolitiken. Utskottet ställer sig i likhet med regeringen tveksamt till hur denna dubbelroll skall lyckas. Det är speciellt problematiskt att ministern sitter som ordförande i rådet för yttre förbindelser.

De grundläggande rättigheterna i unionen

I likhet med regeringen ser utskottet det som en positiv sak att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se t.ex. GrUU 25/2001 rd, s. 4—5) i sin helhet har tagits in som del II i det konstitutionella fördraget. En mycket viktig fråga är också den rättsliga grunden i fördraget (artikel I—7.2) för unionen att söka anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (GrUU 29/2000 rd). Det måste understrykas att dessa åtgärder inte ändrar på grundlagsutskottets roll som det organ som tolkar och övervakar de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i det nationella lagstiftningsförfarandet och den nationella förberedande behandlingen av unionsärenden.

I texten till stadgan som ursprungligen antogs som en politisk förklaring har gjorts vissa tekniska modifieringar och därtill har en del allmänna bestämmelser i slutet av stadgan ändrats och kompletterats i någon mån. Stadgans ingress kompletterades med artikelvisa förklaringar från presidiet för det konvent som upprättat stadgan om de grundläggande rättigheterna. Framtidskonventets presidium har i första hand uppdaterat dem.

I redogörelsen nämns att de viktigaste ändringarna är tilläggen till artikel II—52 om rättigheternas räckvidd och tolkning. Det avgjort mest problematiska tillägget är artikel 52.5 som gäller uppdelningen av stadgans bestämmelser i

rättigheter och principer. Utskottet håller med om att tillägget i princip är problematiskt till exempel med tanke på de grundläggande och de mänskliga rättigheternas odelbarhet, men det understryker att det primära är att bestämmelserna i stadgan tolkas och tillämpas utifrån lydelsen. I stadgans text karakteriseras inte en enda rättighet som princip. Rättigheterna skiljer sig däremot först och främst genom hur starka formuleringar som har använts för att trygga dem. Unionen erkänner och respekterar vissa rättigheter (t.ex. artiklarna II—26 och II—27), andra säkerställs (t.ex. artikel II—33.1) medan vissa andra är rådande i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis (t.ex. artikel II—27).

Utskottet uppmärksammar att det genom det nya konstitutionella fördraget gäller att se till att kultur-, utbildnings-, social- och hälsovårdsfrågor fortfarande faller inom den nationella behörigheten. Likaså skall offentligt stöd kunna ges ut för allmännyttiga ändamål.

Andra faktorer

Unionsrättens företräde

I det konstitutionella fördraget bestäms (artikel I—10) att konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövande av de befogenheter som den har tilldelats skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt. Den i gemenskapsrätten centrala företrädesprincipen har vuxit fram i EG-domstolens rättspraxis utan direkt stöd av fördragsbestämmelser. I en konkret tillämpningssituation ska en gemenskapsrättslig norm enligt denna princip tillämpas i stället för en nationell norm som står i strid med den, oberoende av rättsaktshierarkisk nivå. En explicit företrädesbestämmelse ingick redan i lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om tillämpningen av avtalet (1504/1993). Lagens 2 och 3 § förbjöd att tillämpa en bestämmelse i lag eller förordning om den stod i strid med de s.k. EES-reglerna. Bestämmelsen bidrog till att förslaget till lag behandlades i grundlagsordning (GrUU 15/1992 rd, s. 3/II). Samma

uppfattning framfördes när fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen behandlades (GrUU 14/1994 rd, s. 3). Grundlagsutskottet påpekade visserligen då att om företrädesprincipen enbart baserar sig på domstolens tolkningar kan de tillämpande myndigheternas situation bli otillfredsställande under ett medlemskap jämfört med situationen enligt EES-avtalet. I lagen om införande av detta avtal fanns explicita bestämmelser om principen.

Företrädesprincipen hör redan nu till de grundläggande dragen i unionsmedlemskapet och det inverkar inte på den statsinterna behandlingen av det konstitutionella fördraget att den uttryckligen nämns i fördraget. Men det kan framhållas att principen har fått en ganska skarp formulering i utkastet. Den går eventuellt ännu längre än rättspraxis i EG-domstolen. Domstolen har nämligen i sina avgöranden lyft fram gemenskapsrättens företräde i enskilda rättsfall. Företräde för EG-rätten är helt klart en sistahandsmetod för att garantera EG-rättens effektivitet. Det primära är att harmonisera tolkningen av nationella bestämmelser med EG-rätten (t.ex. *Mary Murphy* (C-157/86[1988] ECR 673).

Folkomröstning

Utifrån 53 § i Finlands grundlag fattas beslut om att ordna rådgivande folkomröstning genom lag. En rådgivande folkomröstning ordnades den 16 oktober 1994 om Finlands anslutning till Europeiska unionen. På Åland ordnades dessutom en särskild rådgivande folkomröstning den 20 november 1994. I sitt utlåtande om anslutningsfördraget och promulgationslagen uppmärksammar grundlagsutskottet (GrUU 14/1994 rd, s. 5) legitimiteten i det förfarande som skulle följas i frågan om medlemskap — om det var allmänt acceptabelt och tillämpligt på det demokratiska systemet. Till följd av EU-medlemskapets betydande konsekvenser var det ytterst viktigt att det förrättades en rådgivande folkomröstning. Dessutom underströk utskottet att frågan om Finlands medlemskap hade blivit aktuell först under den riksdagsperiod som redan höll på att löpa ut.

Behovet av en rådgivande folkomröstning om det konstitutionella fördraget bör granskas både ur en nationell synvinkel och i ett EU-perspektiv. Den nationella bedömningen bör ta fasta på om de ändringar som fördraget för med sig i sig eller tillsammans med ändringarna i Amsterdam- och Nicefördragen är till exempel så nya och betydande att det positiva slutresultatet från folkomröstningen om medlemskapet 1994 inte länge kan anses omfatta dem. Utskottet menar att reformerna varken i det konstitutionella fördraget eller de föregående fördragen, bedömda enligt läget i dag, nödvändigtvis är av sådant slag att det vore motiverat att folkomrösta om dem.

Det väsentliga i en bedömning på EU-nivå är att det nya fördraget uttryckligen eftersträvar sådana djupgående verkningar som är typiska för en grundlag och att kampanjerna inför en folkomröstning kan öka unionsmedborgarnas medvetenhet. Det nämns uttryckligen i fördraget att konstitutionen har sitt ursprung i en önskan hos Europas medborgare och stater att bygga sin gemensamma framtid (artikel I—1). Likadana legitimitetsaspekter som förknippades med folkomröstningen i Finland 1994 är nu gällande i saken på unionsnivå och bör beaktas i en bedömning av en eventuell folkomröstning.

Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor rekommenderar i sitt betänkande (10.9.2003) att medlemsstaterna, så till vida som deras nationella grundlagar tillåter det, ordnar folkomröstning om det konstitutionella fördraget, om möjligt samtidigt med valet till Europaparlamentet.¹

Beslutet om en folkomröstning beror i allra högsta grad på politiska bedömningar. Dessa låter sig bäst göras när slutresultatet av regeringskonferensen är i sikte.

¹ Enligt vad utskottet har erfårit kommer folkomröstning om det konstitutionella fördraget sannolikt att ordnas i Irland, Danmark, Luxemburg, Portugal och Spanien. I Nederländerna och Frankrike är frågan för tillfället öppen. Som det ser ut nu kommer folkomröstning inte att ordnas i Österrike, Italien, Sverige, Belgien, Tyskland, Storbritannien eller Grekland.

Vissa andra punkter.

Åland. Det konstitutionella fördraget tillämpas med stöd av artikel IV-4 på Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll Nr 2 till Finlands anslutningsfördrag. Om anslutningsfördraget upphävs genom det konstitutionella fördraget måste Ålandsprotokollet utan ändringar tas in som protokoll till det konstitutionella fördraget. Regeringen har på behörigt sätt meddelat att den avser att säkerställa en sådan inkorporering, om det behövs. Regeringen bör också i övrigt vid regeringskonferensen se till att det grundläggande fördraget inte på något sätt riskerar Ålands folk-rättsliga ställning.

Utskottet omfattar regeringens syn på att landskapet Ålands ställning bör tryggas i tillsynen över subsidiaritetsprincipen. Med tanke på en harmonisering av tillsynen över subsidiaritetsprincipen och självstyret bör det utredas hur självstyrelsemyndigheterna kan involveras i det nationella förfarandet.

Framställning från medborgarna. Enligt utkastet får minst en miljon unionsmedborgare som kommer från ett betydande antal medlemsstater komma med en framställning till kommissionen att lägga fram ett förslag till rättsakt (artikel I—46). Utskottet påpekar att det minsta antalet unionsmedborgare som krävs för en framställning sannolikt kommer att visa sig för litet, om det går att förena sig om framställningen till exempel per e-post.

Utskottet ser det i princip som ett problem att framställningar görs till kommissionen. Behandlingen av framställningarna kan urholka kommissionens möjligheter att ta hand om sina egentliga uppgifter. Det vore kanske skäl att bedöma om inte beredningen av framställningar lämpligen kunde styras över till Europaparlamentet, främst då utskottet för framställningar.

Rättslig kontinuitet. Enligt utkastet (artikel IV—3) ska det vid regeringskonferensen upprättas ett protokoll som räknar upp den sekundär-lagstiftning som fortfarande ska gälla när det konstitutionella fördraget träder i kraft. Det finns vissa risker med katalogiseringstekniken.

GrUU 7/2003 rd — SRR 2/2003 rd

Det blir svårare att göra upp en förteckning eftersom den lagstiftningsteknik som tillämpats för att upphäva EG-rättsakter tidigare har varit mycket rörig. Enskilda människors rättsliga ställning med anknytande rättssäkerhetsaspekter talar starkt för ett sådant alternativ att rättsakter som kommit till innan det konstitutionella fördraget träder i kraft förblir gällande och har vid ikraftträdelse tidpunkten de rättsliga verk-

ningar som de hade med stöd av unionsfördraget då det trädde i kraft.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att utrikesutskottet bör beakta det som förts fram ovan.

Helsingfors den 19 september 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent (delvis)
Ilkka Taipale /sd
ers. Sari Essayah /kd (delvis)
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Konventets förslag till konstitution för Europeiska unionen kan enligt regeringens mening till största delen godtas utan ändringar. Enligt vår uppfattning ska riksdagen uttala sin ståndpunkt om vilka bestämmelser i konstitutionen som bör ändras vid regeringskonferensen för att Europa i framtiden ska kunna utvecklas i en riktning som förstärker medborgarnas välfärd och sociala samhörighet. Med tanke på grundlagsutskottets behörighet är det särskilt problematiskt med uppdelningen i rättigheter och principer i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Uppdelningen är besynnerlig inte minst med tanke på de grundläggande och de mänskliga rättigheternas odelbarhet. Utskottet borde ha krävt att denna uppdelning stryks.

Utskottet har inte tagit ställning till denna fråga, trots att många väsentliga frågor med tanke på EU:s grundlag har lyfts fram i utlåtandet.

Vi föreslog därför att utskottets utlåtande kompletteras på följande sätt:

"Med hänsyn till att det helt klart finns vissa problem med de grundläggande rättigheternas omfattning och tolkning bör Finland för att värna de nuvarande grundläggande rättigheterna satsa på att bibehålla den nationella behörigheten i fråga om basservicen, som hör så nära samman med dessa rättigheter. Utskottet framhåller därför att riksdagen också tidigare har uppmärksammat den offentliga basservicen och menar att den bör hålla fast vid sina tidigare synpunkter. Stora utskottet underströk i sitt utlåtande (StoUU 1/2003 rd) att i samband med det nya konstitutionella fördraget fortfarande bör se till att vi har kvar vår nationella behörighet i fråga om offentlig basservice, som kultur-, utbildnings-, social- och hälsovårdstjänster. Likaså ska det vara möjligt att ge ut offentligt stöd för allmännyttiga ändamål."

Vidare föreslog vi att utskottets utlåtande kompletteras på följande sätt:

"Med tanke på medborgarnas förtroende för EU och för att öka kunskapen om EU är det enligt utskottets mening viktigt att det ordnas en folkomröstning om EU:s konstitution. Utskottet förutsätter att regeringen lämnar en proposition till riksdagen med förslag till lag om en rådgivande folkomröstning i samband med valet till Europaparlamentet nästa sommar för att medborgarna ska kunna ta ställning till om förslaget till konstitution för Europeiska unionen ska godkännas eller förkastas."

Enligt 53 § i grundlagen kan folkomröstning ordnas i Finland. Möjligheten har utnyttjats ytterst sällan. Men direkta folkomröstningar förstärker demokratin och dess funktion. En folkomröstning är inte ett konkurrerande alternativ till representativ demokrati utan direkt demokrati platsar mycket väl vid sidan av representativ demokrati.

En folkomröstning är ett bra sätt att öka människors intresse för samhällsfrågor. I artikel 1 i förslaget till konstitution för Europeiska unionen framhålls att konstitutionen "har sitt ursprung i en önskan hos Europas medborgare och stater att bygga sin gemensamma framtid". Formuleringen förpliktar redan i sig unionen att fråga direkt vad folket anser genom en folkomröstning om EU:s konstitution.

Ett uttalat syfte med den nya konstitutionen är att tillnärma EU-medborgarna och beslutsfattandet. Att inte ordna en folkomröstning vore därmed att undervärdera medborgarna. Det går inte att tillnärma medborgarna och beslutsfattandet om medborgarna ställs utanför hela processen. Någon folklig debatt om konstitutionen är inte att vänta om inte människorna efter debatten själva får bestämma vad de anser om konstitutionen.

Unionen har stegvis förvandlats från den ursprungliga ekonomiska gemenskapen i en allt mer politisk riktning och ingriper allt mera konkret och på allt flera sätt i unionsmedborgarnas vardag. Den nya konstitutionen kommer att föra

över beslutsbefogenheter från folket till unionen. Om förslaget går igenom kommer EU-lagstiftningen att sträcka sig bland annat till den nuvarande nationella rättsliga ordningens kärnområden, som strafflagen. Därför faller det sig helt naturligt att be medborgarna om tillstånd till det.

Det är viktigt med en folkomröstning om EU:s konstitution oberoende av vad regeringskonferensen leder till. Inom hela unionen talar legitimitetssynpunkterna just i relation till medborgarna för en folkomröstning i så många medlemsstater som möjligt.

Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor rekommenderar i sitt utkast till betänkande att medlemsstaterna, i den mån deras nationella grundlagar tillåter det, ordnar folkomröstning om det konstitutionella fördraget, om möjligt samtidigt med valet till Europaparla-

mentet. Som det nu ser ut kommer folkomröstning om EU:s konstitution att ordnas i Nederländerna, Spanien, Irland, Luxemburg, Portugal, Frankrike och Danmark. Dessutom är det sannolikt att folkomröstning ordnas också i Italien, Österrike, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien och Ungern.

Avvikande mening

Med stöd av det ovan anförda anser vi

att utskottet i sitt utlåtande borde ha krävt att det i Finland med stöd av 53 § i grundlagen ordnas en folkomröstning om EU:s konstitutionella fördrag i samband med Europaparlamentsvalet nästa sommar.

Helsingfors den 19 september 2003

Annika Lapintie /vänst
Veijo Puhjo /vänst