

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2003 rd

Statsrådets utredning med anledning av Finlands ståndpunkter i frågor som gäller EU:s framtid och i frågor som aktualiserats under konventets arbete

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Den 17 januari 2003 lämnade statsrådet i enlighet med 97 § i grundlagen en utredning till riksdagens stora utskott om Finlands ståndpunkter i frågor som gäller EU:s framtid och i frågor som aktualiserats under konventets arbete (E 139/2002 rd). Samma dag antog utskottet utlåtande StoUU 6/2002 rd. Utlåtandet var avsett som vägledning från den förra riksdagen för statsrådet och Finlands företrädare i Europeiska konventet fram till dess den nya riksdagen som valdes i mars 2003 hade lämnat ett nytt utlåtande.

Stora utskottet anser det nödvändigt att lägga fast och bekräfta de viktigaste ståndpunkterna ur finländskt perspektiv inför Europeiska rådet i Thessaloniki, där medlemsstaternas stats- och regeringschefer första gången kommer att behandla resultaten av Europeiska konventets arbete och besluta om den fortsatta behandlingen.

Detta utlåtande bygger på dels rapporter som statsrådet lämnat efter ärende E 139/2002 rd och rapporter från riksdagens företrädare i konventet, dels på skriftligt material från konventet och de regeringar och parlament som är företrädare i konventet. Materialet är utlagt på riksdagens publika server och på Europeiska konventets webbsida.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Konventets uppdrag och karaktär

Enligt slutsatserna från Europeiska rådet i Laeken skall arbetet fortskrida så att resultaten av konventets diskussioner kan läggas fram för Europeiska rådet i Thessaloniki. I slutsatserna från Laeken sägs att konventet skall upprätta ett slutdokument som kan innehålla antingen olika alternativ, med angivande av det stöd som alter-

nativen har fått, eller rekommendationer om enighet föreligger. Tillsammans med resultatet från de nationella debatterna om unionens framtid kommer slutdokumentet att tjäna som utgångspunkt för diskussionerna i regeringskonferensen, som fattar de slutgiltiga besluten.

Vid sitt sista möte den 13 juni 2003 antog konventet ett utkast till fördrag med artiklar om bland annat unionens institutioner. Däremot kommer del III om unionens politik och interna åtgärder att debatteras vid konventets plenarmö-

te i juli. Europeiska rådet i Thessaloniki skall besluta om dels vilken roll konventets arbete hittills skall inta på regeringskonferensen, dels om konventet skall få fortsatt mandat för de frågor som fortfarande är utestående.

De ordagrant återgivna slutsatserna från Laeken ovan bör ses som vägledande utgångspunkter när Europeiska rådet i Thessaloniki tar ställning till konventets slutsatser. Medlemsstaterna har betecknat konventet som ett, visserligen viktigt, forum bland många som förbereder regeringskonferensen. Det sägs ingenstans att slutdokumentet är bindande för regeringskonferensen, utan bara att dokumentet skall tjäna som underlag för debatt i kombination med medlemsstaternas egna ståndpunkter.

Utifrån de senaste erfarenheterna kan konventionsmetoden anses lämplig. Det måste medges att en av fördelarna med metoden är att konventet fått större publicitet än regeringskonferenserna och att konventet tillåter större öppenhet och insyn. En annan fördel är att konventet i vissa frågor har gett prov på nyskapande grepp. Ett absolut krav för att konventet skulle kunna nå resultat var att medlemmarna var oberoende av de stater respektive organ som de var utnämnda av. Samtidigt innebär detta att konventets arbete måste underställas regeringskonferensen som har det demokratiska ansvaret.

Utskottet påpekar att konventet vid sitt sista plenarmöte inte nådde den enighet som slutsatserna från Laeken kräver. Presidiet har med fog kritiserats både för sin bristande representativitet och för sina arbetsmetoder. Resultatet av konventets arbete och dess förhållande till uppdraget i slutsatserna från Laeken, framför allt när det gäller förenklingen av beslutsprocessen i unionen, kräver ett förtydligande genom en allmän debatt ute i samhället, menar utskottet.

Utskottet påminner om att konventet inte har någon självständig roll gentemot slutsatserna från Laeken och Europeiska rådet. Därför är det skäl att avvisa de förslag som då och då dyker upp att konventet eller presidiet skall fortsätta med sitt arbete när mandatet för konventet gått ut.

Ända sedan konventet tillsattes har stora utskottet påpekat att tiden mellan det avslutande mötet och regeringskonferensen måste vara tillräckligt lång för att det skall kunna föras en allmän debatt ute i samhället och de nationella parlamenten skall hinna behandla besluten. Även om parlamenten och regeringarna förutsätts föra en dialog också mellan regeringskonferenserna är det viktigt att de nationella delegationerna kan stödja sig på en nationell ståndpunkt som äger demokratisk legitimitet och är grundligt underbyggd.

Utskottet förutsätter att Finlands företrädare vid Europeiska rådet i Thessaloniki håller fast vid slutsatserna från Europeiska rådet i Laeken, vilket innebär att slutdokumentet tillsammans med resultatet från de nationella debatterna om unionens framtid skall tjäna som utgångspunkt för diskussionerna i regeringskonferensen. Det är ett absolut krav att det efter konventets slutdokument måste finnas tillräckligt tid för en nationell debatt och en behandling i de nationella parlamenten innan regeringskonferensen börjar.

Om Europeiska rådet beslutar förlänga mandatet för konventet skall detta tillåtas bara under förutsättning att arbetet begränsas till de frågor som var utestående den 13 juni 2003 och att mandatet går ut inom juli 2003. Europeiska rådet måste dessutom explicit ange att uppdraget är avslutat när konventet har lagt fram sitt förslag.

Allmänna premisser och principer

Med hänvisning till riksdagens och stora utskottets tidigare hållning till EU:s institutioner och framtid anser utskottet att det är nödvändigt att sätta in förslagen från konventet och statsrådets ståndpunkter i ett större och principiellt sammanhang. Viktiga frågor i detta perspektiv är bibehållen kompetenskompetens för medlemsstaterna, respekt för att alla medlemsstater är jämli-

ka, företrädare för gemenskapsmetoden, fortsatt jämvikt mellan institutionerna och effektivitet i den institutionella uppbyggnaden samt tydligare och öppnare beslutsprocesser i unionen. Förslagen från konventet bör bedömas mot bakgrund av hur väl de lever upp till viktiga värderingar i vårt politiska liv och vår rättskultur.

Alla befogenheter i unionen utgår från medlemsstaterna. Konklusionen av detta är att medlemsstaterna måste förbehållas rätten att besluta om gränserna för unionens befogenheter (den s.k. kompetenskompetensen). All verksamhet i unionen måste grunda sig på ett specifikt bemyndigande och explicita befogenheter. EU:s institutioner skall inte själva få reglera sin egen verksamhet på ett sätt som är bindande för medlemsstaterna. Det är fortfarande de som innehar kompetenskompetensen som skall lägga upp de stora riktlinjerna och strategierna i unionen.

Principen om jämlika medlemsstater måste respekteras. Detta inbegriper också lika villkor för medborgarna och företagen i medlemsstaterna. Strukturer som är ägnade att snedvrinda principen om jämlika medlemsstater kan i slutändan resultera i ojämlika villkor för medborgare och företag. Principen om jämlika medlemsstater hindrar inte att EU går in för beslutsregler som väger in folkmängden i enskilda stater eller att den institutionella ramen och verksamheten effektiviseras. Alla lösningar i dessa hänseenden måste dock alltid bygga på jämlikhetsprincipen.

Nationalspråkens ställning i unionen spelar en stor roll för jämlikheten mellan folken i medlemsländerna. Med avseende på de demokratiska grundvärderingarna är det ett minimikrav att rättsakter som påverkar medborgarnas rättigheter och skyldigheter publiceras i autentiska versioner på nationalspråken i alla de medlemsstater som inte har gett avkall på denna rättighet. De unionsmedborgare som är ledamöter i Europaparlamentet måste ha rätt att utföra sitt uppdrag på sitt lands språk.

Riksdagen har många gånger om understrukt att gemenskapsmetoden har högsta prioritet när unionen ser över sin verksamhet. Med gemenskapsmetoden avses en beslutsprocess där tonvikten är lagd på effektivt beslutsfattande i ge-

mensamma institutioner och enligt gemensamt överenskomna regler. Kommissionen spelar en viktig roll i gemenskapsmetoden eftersom den värnar EU:s samlade intresse, också de små ländernas särintressen och de gemensamma reglernas funktion. I ministerrådet fattar medlemsstaterna gemensamma beslut. Ministerrådet fungerar effektivt med kvalificerad majoritet och också de stora länderna kan bli tvungna att konstatera att de är i minoritet. Europaparlamentet väljs direkt av unionsmedborgarna. Parlamentet är med och stiftar lagar och beslutar om budgeten med fulla rättigheter, övervakar verksamheten i kommissionen och ser till att unionens beslutsprocesser är öppna gentemot det civila samhället. Besluten i unionen måste underställas rättslig kontroll i gemenskapens domstol.

Det är ett absolut krav att det råder jämvikt mellan institutionerna. Verksamheten måste bygga på en befogenhetsfördelning och en kontroll som gör att institutionerna är beroende av varandras förtroende och av lojal samverkan ("checks and balances"). Ingen institution skall kunna höjas över en annan utan att ansvaret ökar. Ett institutionellt jämviktsläge hindrar självfallet inte att institutionerna stärks. Alla institutioner kan stärkas och deras verksamhet effektiviseras utan att jämvikten rubbas.

Samtliga reformer måste främja effektivitet, tydlighet och öppenhet i unionen och dess beslutsprocesser. Detta är en förutsättning för demokratisk legitimitet och kontroll i unionen. Förslag att inrätta nya institutioner måste avvisas.

Ett fördrag skall inte intervensera i medlemsstaternas konstitutionella frågor. I relation till unionen är varje medlemsstat en odelbar politisk enhet som i enlighet med sina egna konstitutionella bestämmelser beslutar om sin ståndpunkt i frågor som beslutas av unionen och om sin representation i unionens institutioner.

Förslaget till fördrag om en konstitution för Europeiska unionen

Ståndpunkterna nedan bygger på de utredningar som stora utskottet har fått från statsrådet inklu-

sive statsrådets ståndpunkter fram till den 11 juni 2003 och på konventets beslut från den 13 juni 2003. På grund av den korta behandlingstiden väljer utskottet att bara kommentera vissa frågor i konventets förslag. I övrigt *omfattar utskottet statsrådets ståndpunkt kompletterad med följande preciseringar och anmärkningar.*

Unionens institutionella struktur

Stora utskottet har upprepade gånger ansett att den institutionella strukturen bör bedömas mot bakgrund av att gemenskapsmetoden bevisligen kan tillämpas med framgång i unionen. Rent generellt anser utskottet att den befintliga institutionella strukturen fungerar väl och att behovet av förändring snarare gäller en effektivisering av verksamheten än en översyn av strukturerna.

Europeiska rådet

Utskottet har en restriktiv inställning till förslaget att införliva Europeiska rådet i unionens institutionella ram. I det föreslagna fördraget har Europeiska rådet samma uppgifter som i det gällande fördraget. Europeiska rådet skall ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Det tillför inte beslutsprocesserna i unionen något mervärde att ett toppmöte där stats- och regeringscheferna behandlar politiska riktlinjer införlivas i den institutionella strukturen, anser stora utskottet. Symboliskt sett kan det t.o.m. hända att detta skulle försämra medlemsstaternas roll som utgångspunkten för unionens befogenheter och när det gäller att styra verksamheten.

På senare år har Europeiska rådet belastats med frågor som ingår i institutionernas kompetens och som inte har något att göra med den politiska styrningen av unionen. Det har gjort Europeiska rådet ineffektivare, påpekar utskottet. Dessutom ställer denna handläggningsmodell till med problem för både öppenheten och insynen när frågor som normalt ingår i rådets kompetens förs över på och avgörs av Europeiska rådet bakom stängda dörrar.

Stora utskottet anser att fördraget måste återge Europeiska rådet dess ursprungliga roll, alltså att ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Bestämmelserna i det gällande fördraget lämpar sig bäst för en sådan mekanism, men unionen har gjort avsteg från den. Om man ser till unionsfördragets bokstav är Europeiska rådet ett toppmöte för stats- och regeringscheferna i medlemsstaterna utanför och ovanför den institutionella strukturen. Unionen får sina befogenheter av toppmötet.

Konventet föreslår att Europeiska rådet inte skall utöva någon lagstiftande funktion, vilket enligt utskottet är ett inadekvat förslag. Fördraget bör i stället innehålla ett förbud mot att frågor som ingår i rådets befogenheter förs över på Europeiska rådet.

De förslag som konventet lägger fram om Europeiska rådet bidrar inte till en effektivare union eller till en större institutionell jämvikt, anser stora utskottet.

Europeiska rådets ordförande eller president

Utskottet har systematiskt studerat förslagen beträffande ordförandeskapet i Europeiska unionen dels när det gäller det eventuella mervärde som de tillför den institutionella strukturen, dels när det gäller jämvikten mellan institutionerna. Utskottet anser fortfarande att de svårigheter som uppdragats i Europeiska rådets arbete inte i första hand kan anses bero på det roterande ordförandeskapet. Tvärtom har erfarenheten visat att Europeiska rådet har gett mycket goda resultat när frågor som medlemsstaterna har ett genuint gemensamt intresse för kommit upp. Vice versa har Europeiska rådet varit relativt kraftlöst när de stora medlemsstaterna inte har varit beredda att åta sig att följa gemenskapsbeslut.

Om presidenten i Europeiska rådet inte får vara ledamot i en institution inom unionen eller i en nationell regering är han eller hon helt beroende av antingen rådets sekretariat eller av ett helt nytt sekretariat, påpekar utskottet. Erfarenheterna av den bristande öppenheten och den otydliga ansvarsfördelningen i rådssekretariatet

av nuvarande modell talar snarare emot den föreslagna modellen.

Trots sin negativa hållning är utskottet berett att se de förslag som begränsar sig till ordförandeskapet i Europeiska rådet som instrumentella frågor i beslutsprocessen. Än så länge har konventet inte lagt fram några övertygande förklaringar till varför det skulle behövas ett särskilt ordförandeskap för att effektivisera Europeiska rådet. Konventet har heller inte lagt fram några övertygande bevis för att ett ordförandeskap inte kommer att rubba jämvikten mellan institutionerna.

Utskottet förutsätter att förslaget om en president för Europeiska rådet tas upp vid en regeringskonferens utifrån kriterier som läggs fram offentligt och gäller en förstärkning av unionen. Om sådana kriterier finns kan förslaget antas av medlemsstaterna med enhällighet.

Ministerrådet

Som utskottet ser det skall ministerrådet samordna medlemsstaternas ståndpunkter till ett gemenskapsbeslut. Rådet är handlingskraftigt om den interna beredningen och samordningen i medlemsstaterna fungerar så effektivt att deras representanter företräder en enda nationell ståndpunkt i samtliga rådets konstellationer.

Utskottet har upprepade gånger krävt att beslut om regler som inverkar på medborgarnas rättigheter och skyldigheter skall fattas i unionen i enlighet med den offentliga lagstiftande institutionens procedurer. För beslut som gäller samordning av medlemsstaternas politiska ståndpunkter och alltså inte lagstiftande är en rådssammansättning av nuvarande typ berättigad.

Det finns ingen anledning att utfärda regler i ett fördrag om rådets konstellationer. Frågan bör i stället kunna avgöras enligt vad som är lämpligt genom regler typ arbetsordning. Det är viktigt att rådet om en viss viktig fråga kräver det skall kunna samlas i en sammansättning med ministrar som specialiserat sig på saken, till exempel i konstellationen sysselsättnings- och socialfrågor.

Utskottet omfattar statsministerns syn (SU 1/2003 rd) att ordförandeskapet i rådet också i fortsättningen primärt bör höra till medlemsstaternas uppgifter. Ett roterande ordförandeskap skall bibehållas åtminstone i de konstellationer i rådet och organ som är underställda där politisk samordning är det viktigaste sättet att fatta beslut på. I övrigt är utskottet inställt på att överväga till exempel gruppordförandeskap och andra nyordningar om de är angelägna.

Utskottet anser att Finland vid den förestående regeringskonferensen bör driva på att ministerrådets konstellationer följer en ordning som garanterar demokratisk legitimitet i unionens lagstiftning. I detta ingår att den lagstiftande institutionen handlar offentligt och utifrån en bindande arbetsordning som under alla förhållanden garanterar de nationella parlamentens medverkan och det civila samhällets insyn.

Kvalificerad majoritet

Konventets förslag till regel om kvalificerad majoritet (en majoritet av medlemsstaterna företräder minst tre femtedelar av unionens befolkning) förtydligar det nuvarande förfarandet, men det går fortfarande inte tillräckligt långt, menar utskottet. Finland bör stå fast vid sitt tidigare krav på enkel dubbel majoritet (en majoritet av medlemsstaterna och befolkningen). Detta är det tydligaste förslaget av alla, det är lättast för medborgarna att ta till sig och det mest rättvisa med tanke på relationerna mellan medlemsstaterna.

Av utskottets hållning till Europeiska rådets karaktär följer att beslut med kvalificerad majoritet inte lämpar sig för Europeiska rådet.

Europeiska kommissionen

Konventets förslag till kommissionsammansättning är inte acceptabelt för utskottet. Kommissionen bör inte ses som en bolagsstyrelse eller ett statligt ämbetsverk med en optimal personalstyrka som lagts fast på förhand enbart av effektivitetsskäl. Inte ens efter utvidgningen kommer det att finnas påtagligt fler kommissionsledamöter än det sitter ledamöter i vissa medlemsstaters regeringar. Ett ökat antal kommissionsledamöter innebär en utmaning för kommissions-

ordförandens ledaregenskaper, men utskottet anser inte att en utvidgad kommission i sig vore ett så stort problem att det för den skull lönar sig att avstå från den nuvarande kommissionsstrukturens ovedersägliga fördelar.

Kommissionens särskilda styrka är att medlemmarnas erfarenhetskaptal och samhälleliga relationer på ett genuint sätt representerar unionens hela spektrum. Dess kapacitet att företräda och ta hänsyn till enskilda medlemsstaters särskilda karaktär och behov utgör en viktig del av dess legitimitet. Enligt utskottets mening är det inte heller skäl att förringa det politiska faktum att en egen kommissionsledamot med samma statstillhörighet ur unionsmedborgarnas synvinkel är den bäst kända företrädaren som kan ge unionen ett ansikte.

En delning av kommissionen i ordinarie och icke röstberättigade kommissionsledamöter räknat från 2009 kommer enligt utskottet att försvaga kommissionen i och med att en del av kommissionsledamöterna enbart blir företrädare för sitt eget land utan ansvar för unionens samlade intresse.

Utskottet välkomnar konventspresidiets försök att få in en jämställdhetsfrämjande aspekt i kommissionens utnämningförfarande. Det oaktat skulle det rimma bättre med dagens jämställdhetsdebatt i Europa om det stod att båda könen skall vara företrädare bland kandidaterna till befattningen som kommissionsledamot. *Utskottet anser att jämställdheten mellan könen bör beaktas inte bara i kandidatuppställningen utan också i utnämningen av kommissionen så att en så jämnstark representation som möjligt för båda könen blir en fördragsfäst regel och att avvikelser från regeln i enskilda fall måste motiveras offentligt.*

I sina tidigare utlåtanden var utskottet berett att i andra hand analysera också sådana kommissionsmodeller där det inte fanns en kommissionsledamot från varje enskilt medlemsland så länge de garanterar att medlemsstaterna är jämlika under alla förhållanden. En modell med roterande rätt att bli utnämnd till kommissionen har också föreslagits i konventet. Men utskottet anser nu, bland annat på grund av avgörandet om

en president för Europeiska rådet, att företräde för gemenskapsmetoden, som innefattar en självständig kommission och jämlika medlemsstater, kan garanteras bara om kommissionen har en ledamot från varje enskild medlemsstat. Utskottet påpekar att en sådan situation att någon stor medlemsstat inte vore företrädd i kommissionen utan vidare skulle inverka på jämvikten mellan institutionerna.

Utskottet förutsätter att Finlands representanter vid regeringskonferensen driver på att det i kommissionen bör finnas en röstberättigad representant för varje medlemsstat också efter 2009.

Utrikesministern

Konventets förslag om en utrikesminister för Europeiska unionen går enligt utskottets uppfattning väl ihop med Finlands syn på unionens institutionella struktur. Utskottet framhåller vidare att den föreslagna ordningen bättre möjliggör ett politiskt ansvar för unionens utrikespolitiska representant gentemot både medlemsstaterna och unionens institutioner än den nuvarande ordningen med en hög representant.

Utskottet avvisar ändå förslaget att den av kommissionens vice ordförande som utnämns till utrikesminister skall vara ordförande i utrikesrådet, eftersom en sådan ordning rubbar maktfördelningen i unionen och jämvikten mellan institutionerna.

Europaparlamentet

Utskottet ser ingen anledning att ändra principerna för fördelningen av platser i Europaparlamentet. Det avvisar konventets förslag att platsfördelningen mellan medlemsstaterna skall bestämmas i degressiv proportionalitet. Dessutom bör varje medlemsstat ha minst sex platser i Europaparlamentet i stället för föreslagna fyra.

Unionens rättsakter

Förslagen i fördragsutkastet om reglerna för rättsakternas natur och sättet att anta och offentliggöra dem svarar mot det som stora utskottet upprepade gånger framfört sedan 1995 om att

unionen bör få en rättsaktshierarki. Även om utskottet ställer sig positivt till förslaget påpekar det att reformens betydelse visar sig först när den har tillämpats i praktiken.

Reformen av unionens rättsakter bör enligt utskottets mening ses som ett generellt krav på att lagar som allmänt inverkar på medborgarnas rättigheter och skyldigheter skall antas av institutioner vars legitimitet kan härledas ur medborgarnas uttalade vilja vid val, typ ministerrådet och Europaparlamentet. Förordningar utfärdade av administrativa organ skall bygga på bemyndigande i lag och de lagstiftande institutionerna skall i förekommande fall kunna ingripa i utfärdandet av administrativa förordningar.

Unionens demokratiska liv

Stora utskottet är i det stora hela tillfreds med förslagen om unionens demokratiska liv under avdelning VI.

Utskottet omfattar regeringens syn att principen om medlemsstaternas jämlikhet bör nämnas i konstitutionen men anser att det med tanke på detta mål snarare är önskvärt att principen om medlemsstaternas jämlikhet och att de utgör grunden för unionens behörighet skrivs in redan i avdelning I.

Stora utskottet omfattar regeringens tillfredsställelse med artikel 49 och reglerna om öppenhet i beslutsfattandet. Öppenhet i lagstiftningen och insyn i handlingar hör till de grundläggande värdena i en demokrati och avsaknaden av dem har bara alltför länge tillåtit urholka demokratin i unionen.

Utskottet understryker att öppenhet i lagstiftningen kommer att kräva långtgående reformer av procedurregler och praxis. Att öppna upp lagstiftningsprocessen för insyn får under inga omständigheter bli en skenreform. I en demokrati utesluter öppenhet och medborgarinsyn i beslutsprocessen och förtrolighet i beslutsberedningen inte varandra. Om också insyn i handlingar tas in i fördraget måste nya förfaranden skapas för att medborgarna i förekommande fall snabbt och effektivt skall kunna kräva att institutionerna följer offentlighetsprincipen.

En reform av rådet gör det nödvändigt att lagstifta också om vilken konstitutionell status de arbetsgrupper som förbereder rådets arbete och ständiga representanternas kommitté (Coreper) skall ha. Hittills har arbetsgrupperna och Coreper precis som rådet följt folkrättsliga regler för diplomatiska konferenser. Detta är nära förknippat med principen att åtaganden som företrädarna för medlemsstaterna gjort är generellt förpliktande för den behöriga medlemsstaten. Det är ett effektivt förfarande och vanligen också motiverat i en beslutsprocess som avser politisk samordning (yttre frågor, horisontella frågor). Men tillämpat på lagstiftning föranleder förfarandet allvarliga anmärkningar mot demokratin i beslutsprocessen.

Principen om öppenhet och insyn i unionens överläggningar förutsätter att arbetsgrupperna handlar på de rådskonstellationers ansvar som tillsatt dem. Analogt är den nationella minister som är chef för respektive medlem i en arbetsgrupp ansvarig för medlemmens åtgärder inför unionen, övriga medlemsstater och framför allt respektive lands parlament och medborgare. Rådets sekretariat har i vissa fall i kraft av sin expertposition blivit en verklig utövare av politisk makt och därför bör också rådssekretariatets politiska ansvar - när det till exempel kanaliseras via ordföranden - regleras. Var och en som är intresserad bör självfallet få tillgång till en uppdaterad förteckning över alla verksamma arbetsgrupper och medlemmarna i dem.

Utskottet anser att de institutioner som bistår rådet och förbereder besluten i rådet utövar makt som tillhör rådet. För att öka maktutövningens demokratiska legitimitet bör det i fördraget explicit läggas fast att rådet också består av organ som förbereder och bistår det och att unionen bör utfärda rättsligt bindande bestämmelser om dem.

Unionens finanser

Stora utskottet omfattar regeringens syn att artiklarna under avdelning VII om unionens finanser i det stora hela svarar mot Finlands uppfattningar. När reglerna för systemet med egna med-

el behandlas har Finland skäl att understryka att vårt mål är att införa en marginal baserad på medlemsstaternas bni i stället för en momsbase-rad marginal.

Utskottet menar ändå att förslaget inte löser det egentliga problemet, som i sista hand beror på den dåliga insynen i unionens finanser. Medlemsstaternas ständiga osäkerhet om förhållan-det mellan de medel som betalats in till unionen och de medel som betalats ut ur unionsbudgeten ger redan i sig upphov till onödig politisk instabilitet. Ett ytterligare problem är imbalance mellan vissa medlemsstaters likviditet och deras finansiella bidrag till unionens budget. Det är inte förenligt med jämlikheten mellan medlemsstaterna att vissa länder med hjälp av att de kan få lättnader med betalningarna kan befria sig från sina obligatoriska bidrag.

Utskottet fäster sig speciellt vid artikeln om unionens fleråriga finansieringsram som i sak lägger fast ett tak för unionens finanser och därmed i allt väsentligt reglerar unionens befogenheter i relation till medlemsstaternas befogenheter. Av denna orsak omfattar utskottet regeringens ståndpunkt att beslut om den fleråriga finansieringsramen bör fattas med enhällighet eller åtminstone med s.k. superkvalificerad majoritet.

Utskottet omfattar regeringens avvisande hållning till europeiska skatter. Men det framhåller att alla effekter av europeiska skatter än så länge inte har utretts tillräckligt ingående. Bland faktorer som måste klarläggas men som eventuellt talar för europeiska skatter kan nämnas den positiva effekten för öppenheten och rättvisan i unionens finansiering.

Protokoll om de nationella parlamentens roll

Stora utskottet har haft och har vissa förbehåll mot alla förslag som avser att detaljreglera de nationella parlamentens roll genom bestämmelser på unionsnivå. Det menar att bestämmelser av detta slag inte behövs och att de inte heller räcker till för att trygga de nationella parlamentens roll. Under vissa förhållanden kunde de rentav urholka Finlands riksdags grundlagsfästa roll genom att inskränka det nationella parla-

mentets förväntade rätt till medbestämmande jämfört med den rådande situationen hos oss.

Parlamenten påverkar politiken i respektive land genom landets regering. Relationen mellan det nationella parlamentet och den nationella regeringen hör till de centrala frågor om nationell suveränitet som inte bör regleras på unionsnivå. Stora utskottet utgår från att de nationella parlamenten i alla medlemsstater har möjlighet att vara med och förhandla och styra respektive lands EU-politik - förutsatt att parlamenten själva vill utöva sina maktbefogenheter.

Men stora utskottet medger att de nationella parlamenten på grund av den politiska kulturen i de flesta medlemsstater anser att det behövs en mekanism som protokollet. Det är till nackdel egentligen bara om det blir regel i unionens politiska beslutsfattande att förbigå de nationella politiska ståndpunkterna med separata ståndpunkter från regeringar och parlament. Utskottet är alltså redo att anta en mekanism enligt protokollet på följande villkor:

- Protokollet får under inga omständigheter urholka Finlands riksdags grundlagsfästa maktbefogenheter eller rätt att få tillgång till information,
- regeringen är med stöd av riksdagens förtroende fortsatt Finlands enda representant i unionens institutioner,
- bestämmelserna i protokollet om att institutionerna är skyldiga att tillhandahålla de nationella parlamenten information och handlingar minskar inte regeringens skyldigheter och riksdagens rättigheter enligt 96 och 97 § i grundlagen,
- regeringen bör vid konferensen på lämpligt sätt föra fram att Finlands grundlag har företräde i relationerna mellan regeringen och riksdagen.

För att protokollet skall ha någon reell inverkan på de nationella parlamentens roll bör det klara-re och tydligare erkänna de nationella parlamentens status som den andra pelaren för unionens demokratiska legitimitet vid sidan av Europa-

parlamentet samt de nationella parlamentens ställning som innehavare av den högsta offentliga makten enligt respektive medlemsstaters konstitution. Utan att ta ställning till systemen i medlemsstaterna kunde protokollet nu konstatera att det råder samförstånd om minimivillkoren för de nationella parlamentens roll. Villkor av detta slag antogs av COSAC, som består av företrädare för de nationella parlamentens Europautskott och Europaparlamentet, i december 2002 (de s.k. parlamentsrekommendationerna från Köpenhamn).

Stora utskottet ställer sig mycket reserverat till att de nationella parlamenten skulle kunna uppträda som självständiga aktörer i relation till unionens institutioner. Under våra konstitutionella förhållanden vore det både besynnerligt och onödigt. När regeringen upptäcker ett brott mot subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen skulle riksdagen alltså självklart uppmana regeringen att vidta nödvändiga åtgärder i rådet på samma sätt som riksdagen kommer med anvisningar och riktlinjer till regeringen i alla frågor som gäller innehållet i rättsakter.

Stora utskottet menar att protokollet bör kompletteras med en regel som möjliggör samverkan mellan de nationella parlamenten också utan Europaparlamentets medverkan när det anses önskvärt. Så är fallet t.ex. när de nationella parlamenten gjort sin gemensamma ståndpunkt klar för unionens institutioner, som också Europaparlamentet hör till.

Protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Subsidiaritetsprincipen har redan länge haft en framträdande roll i debatten om beslutsprocessen i unionen, men snarare i relation till dess principiella än dess materiella betydelse. Utskottet har inte behov av att komma med något annat ställningstagande än att det hänvisar till Ålands lagtings motiverade anmärkning om lagtingets rätt till ett bemötande som anstår ett lagstiftande organ. Detta kan dock garanteras genom statsinterna åtgärder.

Unionens politik

I konventspresidiets avtalsutkast av den 27 maj 2003 finns det under del III om unionens politik och interna åtgärder 339 artiklar samt protokoll och andra bilagor. Statsrådets EU-ministerutskott tog ställning till förslagen den 11 juni 2003.

En stor del av texterna är omskrivningar av det nuvarande Nicefördraget. Men noteras bör att presidiet i sitt utkast också föreslår betydande reformer som gäller unionens politik. Där föreslås bl.a. beslut med kvalificerad majoritet i fråga om miljö- och energiskatter samt social trygghet. Nya rättsliga grunder föreslås för bl.a. idrott, rymdfrågor, energi, räddningstjänst och intellektuell egendom. Den gemensamma handelspolitiken skall enligt förslaget helt falla inom gemenskapens behörighet, däribland de undantagsområden som räknas upp i Nicefördraget (kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster och social-, hälso- och sjukvårdstjänster).

En del av förslagen svarar mot riksdagens tidigare ståndpunkter, som förslaget om beslut med kvalificerad majoritet i energiskattefrågor. Andra avviker från dem, som förslaget att handel med kulturella tjänster och social- och hälsovårdstjänster helt skall falla inom gemenskapens behörighet. Till vissa av förslagen har närmare ställning inte tagits tidigare.

Utskottet framhåller att det inte anser det lämpligt att i detalj på detta stadium ta ställning till de föreslagna artiklarna i konstitutionsutkastets del III. Det påminner att det tog upp politiken inom specifika områden inklusive grunderna i samband med behandlingen av de regeringskonferenser som resulterade i Amsterdam- och Nicefördragen och t.ex. WTO-processen. Utskottets tidigare ställningstagande kan i princip anses gälla fortfarande.

Utskottet understryker att det inför det nya konstitutionella fördraget måste ses till att den offentliga basservicen som bl.a. omfattar kulturella tjänster, utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster fortsatt faller inom den nationella behörigheten. Likaså måste det ses till att offentligt stöd kan betalas ut för allmännytti-

ga ändamål. Principen att jordbruk skall kunna bedrivas på ett lönsamt sätt överallt inom Europeiska unionen bör avspeglas i det konstitutionella fördraget. Dessutom får avgörandet om unionens politik i del III inte rubba jämvikten mellan unionens värderingar och mål i början av fördraget.

Utskottet tar ställning till politiken i detalj inför regeringskonferensen.

Utskottet förutsätter att regeringen inför regeringskonferensen kommer med en utredning om de allmänna grunder på vilka Finland bedömer unionens politikområden i fördragsutkastets tredje del, dels med hänsyn till om det är nödvändigt att lagstifta om dem genom fördrag, dels med hänsyn till de tillämpliga beslutsreglerna. Utredningen kan lämnas antingen som en del av en redogörelse eller ett meddelande från statsrådet inför regeringskonferensen eller särskilt.

Konventsmetoden

I konventets fördragsutkast ingår en bestämmelse om att sammankallande av ett konvent är ett obligatoriskt led i proceduren för att ändra fördraget och ger anledning att komma med vissa preliminära bedömningar av konventsmetoden. Utifrån erfarenheterna av arbetet i två konvent förefaller konventsmetoden användbar. Öppenheten och insynen i konventet är aspekter som är värda att värna. Konventets förmåga att hitta helt nya lösningar beror sannolikt i stor utsträckning på att konventet och konventsmedlemmarna är oavhängiga. Men metoden har också ett allvarligt demokratiskt legitimitetsproblem. Medlem-

marnas representativitet och deras politiska ansvar inför den stat eller den institution de representerar är tillräckliga för ett beredande men inte för ett beslutsfattande organ. Konventsmedlemmarnas oavhängighet betyder att resultatet av konventets arbete måste underställas ett demokratiskt ansvarigt organ, dvs. en regeringskonferens.

Till följd av Finlands avancerade system för parlamentarisk styrning av EU-ärenden är kopplingen mellan konventets arbete och medborgarnas genom val uttalade vilja svagare än med en regeringskonferens i traditionell mening. Av detta följer att riksdagen har svårt att acceptera konventsmetoden som något annat än en användbar beredningsprocess.

Stora utskottet omfattar regeringens negativa hållning till att konventsmetoden skrivs in i fördraget. De positiva erfarenheterna av metoden till trots är det inte motiverat att på förhand binda upp en beredningsprocess som möjligen blir aktuell om flera decennier till någon viss sammansättning eller metod.

Utskottet anser att bestämmelsen om förfarandet med att ändra fördraget bör tillåta olika metoder att förbereda regeringskonferenser beroende på vad som anses lämpligt vid respektive tidpunkt och att metoderna bör medge största möjliga öppenhet och insyn utan att för den skull på förhand binda upp medlemsstaterna vid någon viss sammansättning på det förberedande organet eller någon viss metod.

Utlåtande

Stora utskottet föreslår

att statsrådet beaktar det ovan anförda.

Helsingfors den 18 juni 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
medl. Arja Alho /sd
Mikko Elo /sd
Christina Gestrin /sv
Jukka Gustafsson /sd
Heidi Hautala /gröna
Pertti Hemmilä /saml
Susanna Huovinen /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Katri Komi /cent
Risto Kuisma /sd

Miapetra Kumpula /sd
Markku Laukkanen /cent
Tapani Mäkinen /saml
Outi Ojala /vänst
Juha Rehula /cent
Jouko Skinnari /sd
Kari Uotila /vänst
Jari Vilén /saml
Matti Väistö /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml
Anni Sinnemäki /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo.