

## **STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2007 rd**

**Statsrådets utredning med anledning av Finlands ståndpunkter till diskussionerna om EU:s konstitutionella fördrag under det tyska ordförandeskapet**

*Till statsrådet*

### **INLEDNING**

#### ***Remiss***

Stora utskottet mottog den 19 januari 2007 en utredning enligt 97 § i grundlagen från statsrådet med anledning av Finlands ståndpunkter till diskussionerna om EU:s konstitutionella fördrag under det tyska ordförandeskapet (E 149/2006 rd).

Statsrådet har lämnat kompletterande skrivelser med utredningar den 20 april, den 1 juni och den 6 juni 2007. Dessutom har utskottet fått en kompletterande utredning daterad den 15 juni 2007 med ordförandelandets rapport till Europeiska rådet om reformering av fördragen och ordförandelandets frågor till rådet för allmänna frågor, där ärendet tas upp till behandling.

Detta utlåtande grundar sig på statsrådets kompletterande skrivelse av den 1 juni 2007. Utskottet har med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen beslutat att utskottsledamöterna ska iaktta sekretess i fråga om skrivelsens innehåll. Statsrådets utredning av den 6 juni 2007 innefattar det centrala innehållet i skrivelsen av den 1 juni 2007 utan de känsliga skrivningar som motiverar sekretess kring Finlands förhandlingsmål.

Statsrådet sände genom en kompletterande skrivelse av den 20 juni 2007 ordförandelandets förslag av den 19 juni 2007 och statsrådets till-

styrkande ställningstaganden. Utskottet har med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen beslutat att ledamöterna ska iaktta sekretess om innehållet i den kompletterande skrivelsen till dess att förhandlingarna har slutförts.

#### ***Sakkunniga***

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen
- minister Ilkka Kanerva
- minister Astrid Thors.

#### ***Samband med andra handlingar***

Stora utskottets bedömning av det konstitutionella fördrag som undertecknades 2004 ingår i utskottets utlåtande StoUU 2/2006 rd om statsrådets redogörelse SRR 6/2005 rd och utlåtande StoUU 8/2006 rd om regeringens proposition RP 67/2006 rd om godkännande och ikraftsättande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Finlands mål som riksdagen fastställde inför den konferens som beredde det konstitutionella fördraget räknas upp i utskottets utlåtande StoUU 2/2003 rd och i utrikesutskottets betänkande UtUB 4/2003 rd.

## UTREDNINGEN

Ordförandelandet Tyskland har som mål att Europeiska rådet vid sitt möte den 21 och 22 juni 2007 ska besluta sammankalla en regeringskonferens. Konferensen ska ges ett så noga avgränsat mandat som möjligt att se över det konstitutionella fördraget. Arbetet ska inledas hösten 2007 och avslutas senast våren 2008 så att ett nytt konstitutionellt fördrag ska kunna träda i kraft före Europaparlamentsvalen 2009.

Statsrådets utredning gäller Finlands ståndpunkter till regeringskonferensens mandat som ska antas i Europeiska rådet. Regeringen föror-

dar att rådet vid sitt möte beslutar sammankalla en regeringskonferens. Ambitionen med tanke på konferensens uppdrag är att det materiella innehållet i fördraget i minsta möjliga utsträckning ska öppnas för nya förhandlingar. De frågor som inte nämns i konferensens mandat anses redan ha blivit godkända som en del av det nya fördraget. Målet bör vara att komma överens om alla nödvändiga ändringar på en gång; frågor som det råder delade meningar om bör helst inte skjutas fram till en senare tidpunkt.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### Allmänt

I sitt utlåtande StoUU 8/2006 rd om regeringens proposition om godkännande av det konstitutionella fördraget konstaterade utskottet att *"det konstitutionella fördraget på det hela taget är ett klart steg framåt i utvecklingen av Europeiska unionen. Det förtydligar unionens rättsliga system och gör unionen effektivare, samtidigt som det stärker demokratin och medborgarnas ställning i unionen. Men fördraget är en samling kompromisser. Ingen medlemsstat — inte heller Finland — nådde alla sina mål i förhandlingarna. Därför understryker utskottet att om fördraget antas i riksdagen betyder det att vi binder oss vid fördraget som helhet. Det som det däremot inte betyder är att Finland — lika lite som någon annan medlemsstat som redan antagit fördraget — skulle kunna anses ha bundit sig vid varje enskild lösning eller bestämmelse i fördraget lösryckta ur sitt sammanhang. För eventuella fortsatta förhandlingar betyder det givetvis i och för sig att situationen för de medlemsstater som redan antagit fördraget är den samma när det gäller beredningen av fördragsändringar som för de medlemsstater som har förkas-*

*tat fördraget eller låtit bli att anta det".* Utskottet upprepar sin reflexion och omfattar den allmänna uppfattningen i statsrådets utredning.

Utskottet anser i likhet med regeringen att det efter en reformprocess som redan pågått i över två decennier skulle vara viktigt för unionen att få koncentrera sig på normalt lagstiftningsarbete och på att uppnå sina övriga mål. Trots att det konstitutionella fördraget är en klar förbättring jämfört med de nuvarande fördragen och redan en gång har antagits av samtliga medlemsstater och ratificerats av majoriteten av dem, bör det vara möjligt att se pragmatiskt på fördragets innehåll och detaljer.

*Utskottet omfattar regeringens tillstyrkande ståndpunkt till att sammankalla en regeringskonferens. Det anser att konferensen bör ges ett klart och avgränsat uppdrag som utmynnar i att ett fördrag som i största möjliga utsträckning innefattar substansen i det konstitutionella fördraget ska kunna undertecknas under Portugals eller senast under Sloveniens EU-ordförandeskap. En flexibel attityd till fördragets form och struktur är att föredra, förutsatt att det bidrar till att fördragets materiella innehåll kan accepteras av samtliga medlemsstater.*

### Fördragets struktur

Den konvention som beredde det konstitutionella fördraget och förhandlingarna i regeringskonferensen hade som mål att förtydliga och förenkla unionsfördragen. Det uppnåddes så till vida att man i det konstitutionella fördraget lyckades innesluta de materiella bestämmelserna i de tidigare fördragen (med undantag av Euratom), de bestämmelser i anslutningsfördragen som fortsatt har rättsliga verkningar och etablerad rättspraxis i EG-domstolen, som principen om gemenskapsrättens företräde. Men det måste ändå medges att fördraget står långt från det ursprungliga målet, som var ett fördrag som i sig gör unionens karaktär och åtgärder begripliga för medborgarna. Tydligheten är således inte längre det avgörande argumentet för eller emot en viss struktur på fördraget.

Klara förbättringar jämfört med de nuvarande fördragen är att det blir fler beslut med kvalificerad majoritet och att pelarstrukturen avskaffas. Ökat beslutsfattande med kvalificerad majoritet ingick i Finlands förhandlingsmål och kan redan på den grunden försvaras.

Det är viktigt att unionens pelarstruktur avskaffas, inte minst på det område som omfattas av den tredje pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete). Det betyder att beslutsfattandet på de här områdena i regel följer den normala lagstiftningsordningen i unionen, dvs. att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Kommissionens i regel exklusiva initiativrätt och befogenhet att bevaka efterlevnaden av unionsrätten och EG-domstolens befogenhet utvidgas också till de områden som omfattas av den tredje pelaren. Däremot sker det i praktiken inga förändringar i de särskilda beslutsreglerna inom den nuvarande andra pelaren (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik).

Utskottet menar att det värdefulla med att pelarstrukturen avskaffas inom polissamarbete och straffrättsligt samarbete framför allt är att beslutsfattandet blir öppnare, mer genomsebart och effektivare.

Om centrala innehållsliga aspekter i det konstitutionella fördraget öppnas i fördragsförhandlingarna, vill utskottet erinra att Finlands tidiga-

re mål fortfarande gäller och att man i så fall måste ta upp bl.a. frågan om en permanent rådsordförande, enkel dubbel majoritet i beslutsfattandet och beslut med kvalificerad majoritet i långt större omfattning än i det konstitutionella fördraget.

*Utskottet omfattar regeringens syn på fördragets struktur. Det anser att det också i det nya fördraget bör ingå att utvidga tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet och att avskaffa pelarindelningen, precis som i det konstitutionella fördraget.*

### Fördragets centrala innehåll

Utskottet omfattar regeringens åsikt att definitionen av unionen och unionens mål i allt centralt bör stå kvar i fördraget och att det samlade avgörandet framför allt om institutionerna inte bör öppnas för omförhandling.

Vad gäller de grundläggande fri- och rättigheterna i unionen påpekar utskottet att det redan länge ingått i de principiella riktlinjerna för vår EU-politik att förbättra skyddet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. De viktigaste åtgärderna för att nå målen är att unionen ansluter sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ges juridisk status.

Enligt utskottets mening är det nödvändigt att unionen tillträder Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, både som politisk värdemarkering och med tanke på den rättsliga integrationen i Europa.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheter- na innebär i långa stycken en kodifiering av de existerande grundläggande fri- och rättigheterna i unionen. Stadgans centrala betydelse ligger i att medborgarnas rättigheter tydliggörs och att de i förekommande fall också kan fullföljas i unionens rättsskipande organ.

Utskottet uppmärksammar också att behandlingen av de grundläggande fri- och rättigheterna i fördraget får betydande politiska återverkningar inom flera olika områden. Som exempel

nämner utskottet det intensifierade polissamarbetet och straffrättsliga samarbetet i unionen, där balansgången mellan intern säkerhet och medborgerliga friheter redan nu är föremål för en livlig debatt. Också inställningen till de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna inom unionens yttre förbindelser är centrala förhandlingsfrågor där avgörandet om fördraget kan ses antingen som en förstärkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i unionen eller ett avståndstagande från dem.

*Utskottet anser i likhet med regeringen att Finlands mål i Europeiska rådet bör vara att de reformer i de grundläggande fri- och rättigheterna som ingår i det konstitutionella fördraget genomförs. Det är nödvändigt att möjliggöra för Europeiska unionen att tillträda Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och att stadgan om de grundläggande rättigheterna blir juridiskt förpliktande. Enligt utskottet är det viktigt att beslutet om att tillträda Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kan fattas med kvalificerad majoritet och utan ratificering.*

Utskottet instämmer i regeringens åsikt att innehållet i reformerna under del III *Unionens politik och funktion* i det konstitutionella fördraget bör tas in i det nya fördraget. Reformerna är i långa stycken omöjliga att särskilja från avgörandena om institutionerna i det konstitutionella fördraget och bör inte röras.

### Komplettering och precisering av fördraget

Utskottet omfattar regeringens återhållsamhet i fråga om att komplettera det nya fördraget med förklaringar eller protokoll eller att komplettera fördragstexten. För unionens trovärdighet är det över lag skäl att undvika att belasta rättsliga dokument med skrivningar som saknar verklig betydelse för unionens funktion. Men Finland bör vara inställt på att ta en pragmatisk attityd till

förslag som kan bidra till att det tilltänkta fördraget kan antas före 2009.

Vad gäller *kriterierna för utvidgning* ställer sig utskottet avvärande till sådana förslag att t.ex. de kriterier för medlemskap som Europeiska rådet antog i Köpenhamn 1993 tas in i fördraget. Det är ett misslyckat grepp att behandla delvis politiska kriterier som rättsliga normer.

Finlands riksdag ställer sig reserverat till ambitionerna i det konstitutionella fördraget att stärka *de nationella parlamentens roll*. Så vitt riksdagen kan se är det största problemet med de nationella parlamentens ställning att parlamentens konstitutionella roll som centralt statsorgan i de flesta medlemsstater inte förverkligas i staternas beslutsfattande om EU. Upplägget i det konstitutionella fördraget inverkar inte på detta.

Utskottet påminner att medlemmarna i EU är medlemsstaterna och att de bara kan företräda en nationell ståndpunkt i unionens institutioner. I sin egenskap av ledande statsorgan har de nationella parlamenten i uppgift påverka de åsikter som respektive land för fram i rådet.

*Utskottet konstaterar att de nationella parlamentens ställning i första hand kan stärkas genom medlemsstaternas interna åtgärder. Det ser negativt på sådana förslag som genom fördraget avser att ge de nationella parlamenten en institutionell roll i EU:s beslutsfattande eller som är ägnade att koppla de nationella parlamenten loss från sin roll att utforma den nationella ståndpunkten. Utskottet ser särskilt negativt på alla förslag som möjliggör för de nationella parlamenten att direkt avbryta behandlingen av lagstiftningen i unionen.*

### Terminologi och unionens symboler

Utskottet instämmer i regeringens flexibla attityd till sådana symboliska ändringar i det konstitutionella fördraget som gäller fördragets namn och andra termer. Utskottet accepterar förslaget att artikeln om unionens symboler (flagga, hymn, motto, valuta, Europadagen) stryks i fördraget.

**Utlåtande**

Stora utskottet meddelar som sitt utlåtande

*att utskottet omfattar regeringens  
ståndpunkt med preciseringarna i moti-  
veringen.*

*Utskottet förutsätter att riksdagens  
medverkan i utformningen av Finlands  
nationella ståndpunkter i Europeiska  
rådet och i den kommande regerings-  
konferensen säkerställs genom etable-  
rade och beprövade förfaranden.*

Helsingfors den 20 juni 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Erkki Tuomioja /sd  
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml  
vordf. Antti Kaikkonen /cent  
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml  
Hannakaisa Heikkinen /cent  
Heli Järvinen /gröna  
Timo Kaunisto /cent  
Matti Kauppila /vänst  
Markku Laukkanen /cent  
Ville Niinistö /gröna  
Håkan Nordman /sv  
Tuija Nurmi /saml  
Sari Palm /kd

Kari Rajamäki /sd  
Kimmo Sasi /saml  
Jouko Skinnari /sd  
Timo Soini /saf  
Esko-Juhani Tennilä /vänst  
Tuulikki Ukkola /saml  
Antti Vuolanne /sd  
ers. Timo Kalli /cent  
Krista Kiuru /sd  
Miapetra Kumpula-Natri /sd  
Tapani Tölli /cent  
Henna Virkkunen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo.

## AVVIKANDE MENING 1

### *Motivering*

Under högerledning har EU gått upp i att öppna marknader, sänka skatter, minska lagstiftning och statliga subventioner och att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Med en sådan politik har EU varken fått eller gjort sig förtjänt av europamedborgarnas förtroende.

För de krafter som vill bygga upp ett socialt Europa var utkastet till konstitution för Europa den besvikelse; det avspeglade ju snarare marknadskrafternas än människornas behov. När riksdagen behandlade utkastet till konstitution våren 2006 röstade Vänsterförbundets riksdagsgrupp mot förslaget.

Det franska och det holländska folket förkastade utkastet till konstitution för Europa och därmed står nya förhandlingar för dörren. Vänsterförbundets riksdagsgrupp utgår från att Finland i förhandlingarna driver på vissa ändringar i utkastet. Regeringen måste lyfta fram de viktigaste ändringsbehoven i Europeiska rådet när det fattar beslut om mandatet för nästa regeringskonferens.

En av de mest angelägna ändringarna gäller röstfördelningen vid beslut med kvalificerad majoritet. Den föreslagna modellen 55/65 (55 % av medlemsstaterna och 65 % av medborgarna) i det konstitutionella fördraget ger tre stora medlemsstater vetorätt, vilket skulle komma att inverka på allt beslutsfattande i unionen.

Därför bör Finland både i Europeiska rådet och i regeringskonferensen tala för sitt ursprungliga mål med s.k. enkel dubbel majoritet för att bestämma en kvalificerad majoritet.

Finland ställde sig ursprungligen inte bakom förslaget om en permanent ordförande för Europeiska rådet, dvs. en EU-president, i stället för ett roterande ordförandeskap. Men vi böjde oss, trots att det betyder ökad makt för EU över medlemsstaterna. I de fortsatta förhandlingarna bör Finland återta sin ursprungliga ståndpunkt.

Trots att det konstitutionella fördraget talar för fler beslut med kvalificerad majoritet före-

slås de inte omfatta beslut om de lägsta företags- och miljöskatterna. Ambitionen att begränsa skattekonkurrensen bör lyftas fram i förhandlingarna om ett nytt fördrag.

Vänsterförbundet såg — och ser fortfarande — med oro på att det konstitutionella fördraget involverar en viss militarisering av EU och att de tilltänkta militära EU-styrkorna inte ska behöva ett FN-mandat för mobiliseringen. Medverkan i det s.k. strukturerade samarbetet kan dessutom betyda större militära satsningar för oss.

Vänsterförbundet sätter stort värde på att utkastet till konstitutionellt fördrag innefattar grundläggande fri- och rättigheter. Vi bör inte gå med på de mest nyliberalistiska EU-staternas krav att urholka de grundläggande fri- och rättigheterna i det nya fördraget.

I samband med beslutet om det konstitutionella fördraget föreslog vi en folkomröstning om det dåvarande utkastet. Vi anser att folket måste få bestämma om det nya förslag som arbetas fram i regeringskonferensen är acceptabelt för Finland eller inte.

Med hänvisning till det ovan anförda föreslår vi att stora utskottet antar följande ståndpunkt:

*Stora utskottet förutsätter att Finlands regering vid beslutet om mandatet för en regeringskonferens går till väga så*

*— att regeringskonferensen inleder nya förhandlingar om ändring av röstfördelningen för beslut med kvalificerad majoritet så att den föreslagna dubbla majoriteten 55/65 som gynnar de stora medlemsstaterna ersätts med en fördelning som gynnar jämlikhet mellan medlemsstaterna och att den föreslagna tjänsten som permanent president i Europeiska rådet inte inrättas*

*— att frågan om att införa lägsta företags- och miljöskatter genom beslut med kvalificerad majoritet för att hindra skattekonkurrens som raserar grunden för välfärdsstaterna tas upp till behandling,*

*— att det fattas beslut om EU:s stridsgrupper inte kan stättas i aktionsberedskap utan mandat från FN och*

*— att man håller fast vid att de grundläggande fri- och rättigheterna i det konstitutionella fördraget också tas in i det nya fördraget utan försök att urholka dem.*

Helsingfors den 20 juni 2007

Matti Kauppila /vänst  
Esko-Juhani Tennilä /vänst

## AVVIKANDE MENING 2

Att försöka blåsa nytt liv i den europeiska konstitutionen genom en ny konferens är att servera gammal skåpmat. Meningen är inte att rucka på kärnsubstansen i det konstitutionella fördraget, utan bara att slå in det i en tjugigång förpackning — men utan att ändå surra in EU:s utveckling mot en federation.

Fördraget om en konstitution för Europa, eller vad man nu vill kalla det, kör över vår egen grundlag och samtidigt också vår konstitution, som säger att den högsta makten i Finland, statsmakten, tillkommer folket, den lagstiftande makten den folkvalda riksdagen och den dömande makten domstolarna. Den här kärnan i vår grundlag ogiltigförklaras om EU:s konstitution, som står över vår grundlag, träder i kraft hos oss.

Hittills har EU-lagstiftningens företrädare framför medlemsstaternas lagstiftning grundat sig på EG-domstolens tolkning av Maastrichtfördraget. Nu bestämmer artikel I-6 i det konstitutionella fördraget att EU-lagstiftningen ska gå över medlemsstaternas grundlagar och andra lagar. Samma fördrag föreskriver om en unionsdomstol som ska stå ovanför medlemsstaternas domstolar. Den ska bestå av Europeiska domstolen, en tribunal i första instans och specialdomstolar.

Det är bara stater som har en grundlag. Konstitutionen gör EU till en stat. Eftersom stater också är juridiska personer, föreskrivs det i artikel I-7 för säkerhets skull att unionen är en juridisk person. Det betyder att EU kan ingå internationella överenskommelser som blir direkt bindande för medlemsstaterna. Tillblivelsen av staten EU förkunnas genast i fördragets första artikel. Där konstateras att man genom fördraget "upprättar Europeiska unionen". Genom fördraget uppkommer staten EU i stället för tidigare EU som saknade juridisk personlighet.

Konstitutionen betyder slutet på medlemsstaternas suveränitet och statliga självständighet, om det över huvudtaget finns något kvar av dem. Fördraget om en konstitution för Europa, som

blir EU:s grundlag när det träder i kraft, är en konsekvent fortsättning på Maastricht-, Amsterdam- och Nicefördragen på vägen mot det slutliga målet, en Europeisk federation, där alla medlemsstater och folk styrs med gemensam lagstiftning från ett enda centrum.

EU:s grundlag anger de statliga symbolerna, organen och befogenhetsfördelningen mellan dem samt medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. I grundlagen anges euro som unionens valuta, trots att en stor del av medlemsstaterna har sin egen valuta. Allt det här skvallrar om den europeiska elitens önskan att förvandla EU till en federation.

Det går inte att styra en bred union med EU:s nuvarande beslutssystem. Därför utvidgas beslutsfattandet med kvalificerad majoritet så att det omfattar snart sagt alla andra sakfrågor än utrikes- och säkerhetspolitiken. Det minimerar oundvikligen Finlands och andra småstaters möjligheter att påverka besluten i unionen. Medlemskapsbidraget är det enda som inte minimeras för Finlands vidkommande.

Beslut med kvalificerad majoritet och röstfördelningen gynnar de stora länderna. Finland borde backa upp Polen när landet föreslår en rättvisare röstfördelning.

Allt snack om att EU:s konstitution inte rubbar det rådande läget i nämnvärd grad är att avsiktligt lura och vilseleda medborgarna. Uppkomsten av staten EU, EU:s juridiska personlighet, den konstitutionella bestämmelsen om unionslagstiftningens företrädare, förskjutningen av unionens befogenhet allt mer i riktning mot straffrätten och de ökade besluten med kvalificerad majoritet är mycket betydande ändringar. Att negligera dem är att helt fräckt undervärdera medborgarna och att ställa politisk ändamålsenlighet framför lagen.

Statsmakten i Finland tillkommer folket, som överlåter den till riksdagen för fyra år i sänder. Riksdagen har inte rätt att delegera den vidare, som den nu gör. Jag godkänner inte att den stats-



makt som tillkommer Finlands folk och ännu ofödda generationer av finländare delegeras till Europeiska unionen.

När vi knöts till EU var det slut med vår egen, självständiga jordbruks- och regionalpolitik. Först klubbades jordbrukarna ner, tätt följda av de anställda vid storföretagen som blev arbetslösa när företagen flyttade sina verksamheter utomlands. Den fria rörligheten för kapital i EU har betytt bl.a. att klart mer än hälften av arbets-

platserna inom vår skogsindustri har förlagts utanför landets gränser.

Konstitutionen för Europa är ett avgörande steg i riktning mot ett federalt EU. Finland bör inte godkänna att dess självständighet och suveränitet naggas i kanterna.

Om Finland trots allt godkänner att arbetet på ett nytt fördrag sätter i gång måste vi redan på det här stadiet säga ifrån att regeringen måste ordna en folkomröstning om en eventuell lösning där Finlands folk har sista ordet.

Helsingfors den 20 juni 2007

Timo Soini /saf