

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2001 rd

Statsrådets utredning om Europeiska unionens framtid

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet lämnade den 5 april 2001 en utredning i enlighet med 97 § grundlagen om Europeiska unionens framtid (E 27/2001 rd) till stora utskottet. Stora utskottet beslutade lämna utlåtande i saken till statsrådet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i utskottets arbetsdelegation.

Samband med andra handlingar

Utskottet har fått utlåtande i saken från grundlagsutskottet, GrUU 25/2001 rd.

Riksdagen har dessutom under behandling en proposition om ikraftsättande av vissa bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (RP 93/2001 rd).

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

I december 2000 antog regeringskonferensen en förklaring (nr 23) om unionens framtid. Förklaringen hör samman med Nicefördraget. I förklaringen sägs att det svenska och det belgiska ordförändskapet år 2001 i samarbete med kommissionen och med medverkan av Europaparlamentet kommer att uppmuntra till omfattande diskussioner med de viktigaste intressenterna om Europeiska unionens framtida utveckling. Kandidatstaterna knyts till processen enligt villkor som fastställs senare. Förklaringen från Nice tar upp bland annat fyra frågor som bör behandlas i processen. De gäller en avgränsning av medlemsstaternas och unionens befogenheter, en förenkling av fördragen, ställningen för EU:s nya rättighetsstadga och de nationella parlamentens roll.

Meningen är att Europeiska rådet i Laeken i december 2001 skall anta en förklaring med konkreta initiativ för att uppmuntra till debatt och eventuella beslut om sättet att förbereda nästa regeringskonferens samt preciseringar av agendan. År 2004 sammankallas en ny regeringskonferens för att behandla resultatet av förberedelserna. De kandidatländer som då har slutfört sina medlemskapsförhandlingar blir inbjudna till konferensen och de övriga får delta som observatörer.

Oberoende av vilket förberedelseförfarande som väljs skall ändringar i unionsfördragen ske enligt artikel 48 i det gällande fördraget. Ändringar förhandlas fram med de nationella regeringarna och resultatet ratificeras utifrån de konstitutionella villkoren i medlemsstaterna.

Statsrådets ståndpunkt

I statsrådets utredning från den 5 april 2001 och den faktrapomemoria som sammanställts för det inofficiella utrikesministermötet den 8–9 september 2001 framhålls att förberedelserna inför regeringskonferensen 2004 måste bygga på en öppen och bred folklig debatt i medlemsstaterna. Det finns ingen orsak att nu begränsa debattfrågorna, utan allt som har med unionens framtida utveckling att göra bör kunna debatteras förbehållslöst. Regeringen har en positiv inställning till att EU tillsätter en brett förankrad arbetsgrupp. Medlemsstaternas parlament och regeringar, Europaparlamentets och kommissionens representanter samt kandidatländerna måste ha möjlighet att delta i konventets arbete. Ar-

betsmetoderna skall vara så okomplicerade som möjligt. Regeringen vill för sin del bereda väg och tillhandahålla lämpliga instrument för att säkerställa en öppen och medborgartillvänd framtidsdebatt i Finland. Tröskeln för medverkan bör vara så låg som möjligt och debatten omfatta hela Finland.

Regeringen inväntar beslut från Europeiska rådet i Laeken om formella frågor och tidsplaner för förberedelsen. Unionen bör särskilt se på effektiviteten i beslutsprocessen. Frågan om Europeiska gemenskapernas tillträde till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna bör övervägas i samma sammanhang som frågan om rättighetsstadgans status.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

I slutdokumentet från regeringskonferensen 2000 ingår en förklaring (nr 23) om unionens framtid, som utgår från tanken att förberedelserna inför nästa regeringskonferens bör ske på öppnare och bredare basis.

Startskottet till framtidsdebatten i unionen gick den 7 mars 2001, då Sveriges statsminister Persson, Belgiens statsminister Verhofstadt, kommissionens ordförande Prodi och Europaparlamentets talman Fontaine skickade ut ett gemensamt brev till medlemsstaterna och kandidatländerna. Samtidigt öppnades en webbsida för framtidsdebatten (www.europa.eu.int/futurum). En rapport om debattupplägget lades för Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001. Europeiska rådet i Laeken i december 2001 skall anta en förklaring innehållande konkreta initiativ för att uppmuntra till debatt och eventuella beslut om förberedelserna inför nästa regeringskonferens samt preciseringar i agendan. Förberedelserna inleds utifrån förklaringen i Laeken.

I Finland har regeringen stött en folklig debatt genom att tillsätta en brett förankrad medborgardelegation som skall behandla Europeiska unionens framtida utveckling. Debatten skall

också få en egen webbplats. I samråd med Europainformationens lokala kontor och andra arrangörer skall debatten föras ut i hela landet.

Statsminister Paavo Lipponen meddelade vid remissdebatten om regeringens proposition om Nicefördraget den 18 juni 2001 att regeringen under höstsessionen ger en redogörelse om unionens framtid till riksdagen.

Målen för förberedelseprocessen

Ett viktigt mål för regeringskonferensen 2004 är en tillnärmning av unionen och dess medborgare. Detta förutsätter större effektivitet, begriplighet, öppenhet och acceptabilitet av unionen och dess institutioner. Att lyfta fram principen om en god förvaltning har ett nära samband med detta. Vidare förväntas konferensen svara på de utmaningar som utvidgningen och den ekonomiska globaliseringen innebär för unionens beslutskapacitet och samhörigheten i unionen. Utvidgningen kan till exempel komma att kräva vissa justeringar i gemenskapens politik på olika områden. En annan stor utmaning är hur unionen skall ges mera tyngd i relation till tredje länder.

Tillnärmningen av unionen och dess medborgare och framstegen i utvidgningsförhandlingar-

na bör avspegla sig i sättet att förbereda regeringskonferensen. I likhet med grundlagsutskottet ser stora utskottet helst att förberedelserna inför regeringskonferensen 2004 sker på bred basis, öppet och med medborgarnas förväntningar för ögonen. Ett brett förankrat konvent är ett alternativ värt att ta på allvar. Konventet kunde bestå av företrädare för Europaparlamentet, de nationella parlamenten, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen. Modellen visade sin duglighet i beredningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det gäller också att slå vakt om kandidatländernas medinflytande.

Det har ansetts att ett konvent är den bästa garantin för en bred och öppen förberedelse. Men det finns ingenting som hindrar att ett konvent vid behov kompletteras med andra förberedelsemodeller med fria händer att ta fram nya idéer och visioner.

Det förberedande organets uppdrag och befogenheter måste anges exakt och vara tillräckligt omfattande. De frågor som tas upp i Niceförklaringen utgör vidlyftiga och flerförgrenade sakkomplex med en inbyggd konstitutionell dimension. Uppdraget skall anges på ett sätt som tillåter att frågorna gestaltas som delar i en större helhet. Debatten om innehållet i en översyn av unionen kan inte hållas i sär från debatten om den europeiska strukturen. Det är fortfarande aktuellt att diskutera en effektivisering och förenkling av unionen och dess institutioner.

Konventets arbete kan resultera i en samordnad framställning eller alternativa förslag med brett stöd. Utskottet anser att avtalstexternas klarhet och begriplighet bör uppmärksammas alldeles särskilt.

Det är viktigt att förberedelserna inför regeringskonferensen och själva konferensen inte fördröjer unionens utvidgningsprocess, menar utskottet.

Det förberedande organets sammansättning

Enligt utskottets mening bör det förberedande organet ha en så lätt struktur som möjligt och vara flexibelt och öppet. Konventet kommer san-

nolikt att ha ett mycket stort antal medlemmar. För att garantera att det skall kunna arbeta effektivt krävs det vissa praktiska arrangemang, t.ex. sammanträden i delegationer och arbetsgrupper.

Utskottet gör den bedömningen att kontinuiteten i arbetet bäst säkerställs genom att organet får en permanent ordförande. Med tanke på konventets prestige är det önskvärt att ordföranden är en meriterad politisk ledare och expert på frågor som har med unionens utveckling att göra. Dessutom bör ordföranden ha ett brett stöd i medlemsstaterna. Vid beredningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna visade det sig fungera väl och opartiskt att ordföranden till sin hjälp fick vice ordförande som valdes bland de parter som var företrädare i konventet. Presidiet skall vara geografiskt och politiskt representativt. Dess befogenheter i procedur- och beslutsfrågor skall anges i samband med att konventet tillsätts.

De nationella parlamenten skall spela en central roll i konventets arbete. Deras medverkan bidrar till att förankra projektet hos medborgarna inom hela unionen, framför allt i de medlemsstater där de nationella parlamentens medinflytande inte på annat sätt har garanterats tillräckligt effektivt. För att de nationella parlamenten skall vara representativa politiskt måste de se till att vara företrädare på tillräckligt bred basis. På detta stadium i förhandlingarna förefaller det som om konventet kommer att omfatta minst två företrädare för varje nationellt parlament, vilket inte i samtliga fall räcker till för att garantera den politiska representativiteten. De politiska gruppernas fulla medinflytande måste säkerställas genom att ersättare utses för representanterna och genom nationell bevakning. Riksdagen ordnar med en bred bevakning genom interna arrangemang.

Utskottet påpekar att de nationella parlamentens medverkan betyder att frågor som representation och befogenheter måste ses i ett nytt perspektiv. Detta kräver en intensiv dialog mellan representanterna i konventet och riksdagen. De nationella parlamentens medverkan i det förberedande organet kan inte ersätta den parlamentariska kontrollen av EU-politiken eller samarbe-

tet mellan regering och riksdag. Stora utskottet förutsätter att regeringen regelbundet kommer med utredningar om hur förberedelserna fortskrider.

Målet är att kandidatländerna fullt ut skall kunna delta i konventets arbete. Det är viktigt att också de skall kunna godkänna den riktning som unionen utvecklas i. Så fort tillträdeavtalen har undertecknats skall kandidatländerna i vilket fall som helst kunna delta i konventets arbete utan begränsningar.

Frivilligorganisationer och eventuella andra parter i den folkliga debatten knyts lämpligast till konventets arbete genom utfrågningsproceduren. Organisationer på europeisk nivå kan lämpligast bli hörda i själva konventet och organisationer på nationell nivå nationellt. Utskottet finner den tanken intressant att det vid sidan av det förberedande organet skulle finnas ett öppet europeiskt medborgarforum, som kunde berika debatten utan att på något vis hindra konventet i dess arbete.

Utskottet ser det som helt naturligt att rådets sekretariat spelar en central roll när det gäller att tillhandahålla sekretariatstjänster för konventet. För att säkerställa en god samordning bör det absolut ha goda relationer med Europaparlamentets generalsekretariat, kommissionen och i behövlig omfattning också med sekretariaten vid de nationella parlamenten.

Konventets arbetsmetoder och tidsplan

De fyra frågor som tas upp i förklaringen i Nicefördraget är vidlyftiga och delvis också maktpolitiska. Stora utskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att det kan vara till fördel för tydligheten i formaliteterna kring förberedelserna om procedur- och beslutsreglerna samt eventuella rättigheter för en minoritet i beslutsprocessen regleras i förväg redan i beslutet om att tillsätta ett konvent. Det måste säkerställas att avvikande meningar i konventet får komma fram. Frågorna kring beslutsproceduren har också samband med om konventet bereder en samordnad framställning eller flera alternativa förslag.

Frågorna i förklaringen i Nicefördraget bygger i mindre grad än förberedelserna för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna på existerande handlingar och texter. De kräver en grundlig politisk granskning och rättsligt-teknisk bedömning. Det kan vara bra att konventet vid sidan av arbetet i plenum ordnar sig i arbetsgrupper för att underlätta arbetet och den politiska diskussionen. Arbetsgrupperna ger de som deltar i arbetet bättre möjligheter att bredda och fördjupa sin arbetsinsats och medger i förekommande fall en mera teknisk analys av större frågekomplex. Det behövs arbete på expertnivå inte minst för att förenkla unionsfördragen.

Stora utskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att ministerierna är ansvariga inför de nationella parlamenten och att det kan vara till fördel att lägga fast deras roll i förberedelsen för regeringskonferensen. Konventets arbete bör ordnas så att det under arbetets gång kan få respons från företrädarna för medlemsstaternas regeringar, till exempel när de första riktlinjerna har dragits upp. Med andra ord kunde behöriga ministrar tilldelas ett visst ansvar för att styra förberedelserna och att avgöra problem som kan uppstå under dem. Härigenom kan det också säkerställas att de egentliga beslutsfattarna fortlöpande kan bevaka konventets arbete, vilket underlättar en smidig övergång till regeringskonferensens officiella förhandlingsfas. Utskottet påpekar att riksdagens inflytande i vårt konsitutionella system bygger på statsrådets parlamentariska ansvar.

Utskottet erinrar om att samarbetskonferensen för de nationella parlamenten, COSAC, som nämns redan i unionsfördragen och som arbetar under stadgade former, sammanträder under varje ordförandeperiod och utgör ett naturligt forum för åsiktsutbyte om unionens framtid. Storleken på de nationella delegationerna i COSAC medger en heltäckande politisk representation. COSAC-reglerna tar redan nu hänsyn till kandidatländernas nationella parlament och deras medverkan.

Utskottet anser att arbetet i konventet måste komma i gång så fort som möjligt efter Europe-

iska rådet i Laeken. Det bör struktureras på ett sådant sätt att det medger en grundlig ståndpunktsformulering, rapportering och utfrågning av intressenter. Det bör finnas avbrott för en offentlig debatt insprängda i tidsplanen. Konventet bör få sitt uppdrag färdigt senast ett halvår före regeringskonferensen. Öppenhet och insyn i handlingarna bör vara ledstjärnor i arbetet.

Utskottet understryker att varken den agenda som slås fast för konventet eller resultatet av konventet kan vara rättsligt bindande för regeringskonferensen 2004. Enligt artikel 48 i unionsfördraget fattar regeringskonferensen det slutliga beslutet om ändringar av de fördrag som unionen bygger på och därefter skall de ratificeras av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. Av detta följer att konventet saknar grund för att fortsätta sitt arbete sida vid sida med regeringskonferensen.

Framtidsdebatten

Unionens utveckling måste knytas till unionsmedborgarnas förväntningar och dessa måste kunna göra sin röst hörd bättre än hittills, menar utskottet. Det är viktigt att debatten också går i riktning nedifrån upp och att den är folktillvänd. För att debatten skall spela en roll bör den gälla inte bara de fyra frågor som tas upp i förklaringen i Nicefördraget utan också de viktigaste riktlinjerna för integrationen. En bred och öppen medborgardebatt om vilken riktning unionen utvecklas i ökar beredvilligheten att acceptera reformer.

Både unionen och medlemsstaterna bör ge en ram för och impulser till framtidsdebatten. Alla behöriga parter som representerar den allmänna opinionen och det civila samhället bör knytas till debatten över hela spektret. Också gemene man

bör ha en chans att delta i debatten. Som grundlagsutskottet säger ställer det svåra debattämnet, de många språken i unionen och befolkningens allmänna avståndstagande från politiken debatten inför alldeles speciella utmaningar. Debatten bör läggas upp med anlitande av all tillbudsstående modern teknik.

Utskottet tillstyrker de åtgärder som regeringen har vidtagit för att uppmuntra den folkliga debatten. De tankar som debatten för fram kunde gärna sammanställas nationellt och utnyttjas för utbyte av kunskaper och erfarenheter också med andra medlemsländer.

Utskottet framhåller att den folkliga debatten och utfrågningen av frivilligorganisationerna spelar en central roll i alla faser av beredningen och under regeringskonferensen 2004. Förberedelsen bör tajmas så väl att det mellan det att konvent slutfört sitt uppdrag och själva konferensen inleds finns tillräckligt med tid för en folklig debatt och för att ta hänsyn till den på behörigt vis. Konventets arbete och resultatet av detta arbete kan tjäna som ett effektivt instrument för att få i gång en verklig debatt bland medborgarna.

Utlåtande

Stora utskottet meddelar vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i saken med anmärkningarna ovan, och

att utskottet lägger fram mer detaljerade synpunkter om de frågor som tas upp i framtidsdebatten efter att ha fått statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid.

StoUU 2/2001 rd — E 27/2001 rd

Helsingfors den 3 oktober 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Esko Aho /cent
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
vordf. Kirsi Piha /saml
medl. Maria Kaisa Aula /cent
Tuija Brax /gröna
Mikko Elo /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Anneli Jäätteenmäki /cent
Riitta Korhonen /saml
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Johannes Leppänen /cent
Leena Luhtanen /sd

Håkan Nordman /sv
Outi Ojala /vänst
Jussi Ranta /sd
Jouko Skinnari /sd
Marja Tiura /saml
Matti Vanhanen /cent
ers. Tuula Haatainen /sd
Risto Kuisma /ref
Markku Markkula /saml
Kalevi Olin /sd
Mirja Ryyönen /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Heidi Kaila.