

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2003 rd

Statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Beredning i delegation

Stora utskottets delegation för Europeiska unionens framtid har berett ärendet. Delegationens ordförande var utskottets vice ordförande Hannu Takkula /cent och medlemmar Eero Akaan-Penttilä /saml, Heidi Hautala /gröna, Roger Jansson /sv, Toimi Kankaanniemi /kd, Miapetra Kumpula /sd, Outi Ojala /vänst, Juha Rehula /cent, Jouko Skinnari /sd, Timo Soini /saf och Jari Vilén /saml.

Utskottets vice ordförande Kimmo Kiljunen /sd och medlemmar Christina Gestrin /sv, Rosa Meriläinen /gröna, Tapani Mäkinen /saml, Anni Sinnemäki /gröna och Kari Uotila /vänst har också deltagit i delegationens arbete.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paula Lehtomäki

- kommissionär Erkki Liikanen, Europeiska kommissionen
- riksdagsledamot Kimmo Kiljunen
- riksdagsledamot Jari Vilén
- riksdagsledamot Hannu Takkula
- statssekreterare för EU-ärenden Antti Peltonmäki, statsrådets kansli
- ambassadör Eikka Kosonen
- PD, forskningschef Teija Tiilikainen
- professor Esko Antola, Jean Monet-institutet
- professor Martti Koskeniemi och professor Tuomas Ojanen, Helsingfors universitet
- direktör Pia Letto-Vanamo, Institutet för internationell ekonomisk rätt, Helsingfors universitet
- OL Esko Helle.

Delegationen för EU:s framtid har hört

- Europaparlamentariker Piia-Noora Kauppi
- Europaparlamentariker Esko Seppänen
- understatssekreterare Pekka Lintu, avdelningschef Antti Kuosmanen, avdelningschef Jan Store, enhetschef Sakari Vuorensola och enhetschef Risto Piipponen, utrikesministeriet
- ställföreträdande ständig representant Kare Halonen, utrikesministeriet, Finlands ständiga representation i Bryssel
- enhetsdirektör Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet
- regionutvecklingsdirektör Mårten Johansson och lagstiftningsråd Laura Yli-Vakkuri, inrikesministeriet

- budgetråd Rauno Lämsä, konsultativ tjänsteman Tuomas Pöysti och finanssekreterare Minna Aaltonen, finansministeriet
- kulturråd Kimmo Aulake, undervisningsministeriet
- äldre regeringssekreterare Kari Valonen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Hanna Rinkineva, social- och hälsovårdsministeriet
- president Leif Sevón, högsta domstolen
- förvaltningsråd Niilo Jääskinen
- JK Jari Hellsten.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I sin redogörelse SRR 2/2003 rd presenterar statsrådet sina 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 de tidigare konferenserna som syftat till en revidering av grundfördragen. Syftet för denna regeringskonferens är inte att revidera de befintliga grundfördragen utan att skapa ett helt nytt fördrag *Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa* (nedan "fördrag om en konstitution").

Den andra väsentliga skillnaden är att arbetet i regeringskonferensen nu bygger på ett utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som Europeiska konventet har utarbetat. Europeiska rådet i Laeken sammankallade i december 2001 konventet i syfte att åstadkomma en så bred och öppen beredning som möjligt inför regeringskonferensen 2004. Målet för konventets arbete var att öka demokratin, öppenheten och effektiviteten i Europeiska unionen. Konventet hade till uppgift att finna svar på tre frågor "Hur kan man på nytt föra medborgarna, i första hand ungdomen, närmare det europeiska projektet och de europeiska institutionerna? Hur kan man strukturera det politiska livet och det europeiska politiska utrymmet i en utvidgad union? Hur kan man bygga ut unionen till en stabiliserande faktor och en referenspunkt i den nya

multipolära världen?" Konventet inledde sitt arbete den 28 februari 2002 under ledning av sin ordförande Valéry Giscard d'Estaing och överlämnade det slutliga utkastet till ordförandelandet Italien den 18 juli 2003.

Europeiska rådet i Thessaloniki i juni 2003 ansåg att utkastet utgör en god grund för den förestående regeringskonferensen. Samtidigt fattade medlemsstaterna ett beslut om att konferensen bör fullborda sitt arbete senast i mars 2004 för att unionens medborgare skall få kännedom om resultatet före valen till Europaparlamentet i juni 2004. Själva fördraget undertecknas i början av maj 2004 då tio nya medlemsstater har anslutit sig till unionen.

I beredningen av tidtabellen för regeringskonferensen har Finland förutsatt att tiden mellan den tidpunkt konventet slutfört sitt arbete och regeringskonferensen inleds är så lång att de nationella parlamenten har den tid de behöver till att sätta sig in i konventets förslag samtidigt som det bereds tillfälle till en öppen diskussion bland allmänheten. Tyvärr fanns det inte förståelse för våra åsikter i ordförandelandet Italien som har beslutat öppna konferensen den 4 oktober och syftar till att slutföra den under sin ordförandeperiod. Detta har lett till att riksdagen är tvungen att ta ställning till statsrådets redogörelse inom en månad vilket är mycket beklagligt när det gäller en så viktig fråga.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottets utlåtande syftar till att bedöma resultatet av konventets arbete och hur väl det har utfallit. Riksdagen har fått utredningar av statsrådet enligt 97 § i grundlagen om de frågor som behandlats vid konventet (E 20/2002 rd, E 38/2002 rd, E 45/2002 rd, E 66/2002 rd, E 117/2002 rd, E 118/2002 rd, E 123/2002 rd, E 130/2002 rd, E 131/2002 rd, E 139/2002 rd, E 141/2002 rd, E 22/2003 rd, E 21/2003 rd) och utskottet har i sina utlåtanden tagit ställning till dessa utredningar (StoUU 2/2002 rd, StoUU 4/2002 rd, StoUU 5/2002 rd, StoUU 6/2002 rd, StoUU 1/2003 rd). Utskottet har första gången tagit ställning till regeringskonferensen redan i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd om SRR 3/2001 rd.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa innebär en ny etapp i unionens utveckling. De reformer som fördraget innehåller är i huvudsak sådana som förtydligar unionens verksamhet och fördragsstrukturen. I det ingår också förändringar i sak som syftar till att effektivisera och demokratisera unionens sätt att arbeta och förbättra medborgarnas rättsliga ställning. De flesta av de åsikter utskottet lagt fram under det pågående konventet kan tillämpas och till denna del hänvisar utskottet till sina tidigare överväganden. Utskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande framför allt på de särskilda svagheter som ingår i konventets utkast och sådana frågor i vilka utskottet vill precisera eller förtydliga Finlands ståndpunkt enligt redogörelsen. Utskottets utlåtande följer strukturen i redogörelsen och behandlar kapitelvis de viktigaste frågorna i redogörelsen och utskottets överväganden.

Utskottet har behandlat redogörelsen i enlighet med sin behörighet och hört sakkunniga från många olika områden men har enligt behörighetsfördelningen mellan utskotten inte behandlat de frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken eftersom de tillfaller utrikesutskottet.

Utskottet omfattar statsrådets uppfattning om att regeringskonferensen, oberoende av vad konventets ordförande och ordförandelandet Italien

har föreslagit, bör vara en genuin förhandlingsprocess där konventets förslag behandlas ingående och de frågor i vilka konventet inte nådde äkta koncensus eller som endast behandlades ytligt upptas till diskussion. Utskottet ger också sitt stöd till statsrådets krav att de otaliga motstridigheter och brister som ingår i fördraget inte bara bör behandlas av medlemsstaternas statschefer och utrikesministrar utan också av de tjänsteinnehavare som deltagit i beredningen, såväl ambassadörer som juridiska experter. Den strama tidtabellen får inte utgöra ett hinder för målet att åstadkomma ett acceptabelt fördrag och inte heller för de mål konventet arbetat för, det vill säga att öka systemets effektivitet, överskådlighet och begriplighet.

Utskottet stöder statsrådets uppfattning om svagheter i utkastet till fördrag. De inexakta formuleringarna lämnar alltför stort utrymme för tolkning och kan leda till att beslutfattandet överförs till EG-domstolen från de andra institutionerna. Utskottet anser att statsrådet bör se till att de problematiska formuleringarna i fördragets finska språkdräkt undanröjs redan under regeringskonferensen trots att EU:s juristlingvister granskar den slutliga texten först efter att regeringskonferensen har avslutats.

I sitt utlåtande (StoUU 5/2001 rd) om ikraftsättande av Nicefördraget konstaterade utskottet att beträffande detta noterar utskottet med tillfredsställelse att statsrådet hela förhandlingsprocessen igenom skötte sin uppgift att garantera riksdagens medinflytande på ett oklanderligt sätt under alla faser av förhandlingarna och med hänsyn till alla sakfrågor som togs upp till behandling. Också under de sista förhandlingarna i Europeiska rådet i Nice ville statsministern höra utskottets syn på det förestående fördraget. I Nicefördraget genomfördes principen om företräde för beslut som fattas i huvudstaden jämfört med överväganden på förhandlingsplatsen. Den nationella styrningen av Nicefördraget kan ses som ett bevis på att bestämmelserna om skötseln av landets internationella relationer i 8 kap. grundlagen fungerar.

Med hänvisning till artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen konstaterar utskottet att regeringskonferensen som inleddes den 4 oktober 2003, trots konventets utkast, bör vara en genuin förhandlingsprocess som leder till ett gemensamt beslut om ett nytt fördrag om upprättande av en konstitution för Europa.

Utskottet förutsätter att statsrådet under regeringskonferensen garanterar riksdagens medinflytande under alla faser av förhandlingarna vilket innebär att riksdagen vid behov på nytt kan bedöma sina ståndpunkter. Dessutom bör statsrådet på det sätt som föreslås i redogörelsen vid behov också lämna skriftliga utredningar till riksdagen om eventuella nya frågor som upptas till behandling.

Unionens grundläggande karaktär

Statsrådets redogörelse

Statsrådet anser att det är viktigt att unionen genom det konstitutionella fördraget vidareutvecklas som en sammanslutning av både medlemsstater och medborgare. Konventets utkast bevarar och till en del rent av stärker de grundläggande drag som har varit utmärkande för unionen i dess egenskap av en unik sammanslutning av medlemsstater och medborgare. Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa är som namnet säger till sin rättsliga karaktär ett folkrättsligt avtal som innehåller bestämmelser med ett konstitutionellt sakinnehåll. Denna läsning kan för sin del anses vara ett uttryck för den karakterisering av unionen enligt vilken unionen är mer än en sedvanlig internationell organisation men mindre än en (förbunds)stat. Lösningen var ett slags kompromiss mellan de federalister som hade krävt en genuin grundlag och de ledamöter av konventet som hade betonat unionens grundläggande karaktär av mellanstatlighet.

Unionen kommer också i framtiden att utgöra dels en övernationell sammanslutning, dels en mellanstatlig organisation. Frågåendet av pellarstrukturen betyder inte att unionens samtliga

åtgärder omfattas av en enhetlig beslutsmekanism. Särskilt inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bibehålls en hel del drag av mellanstatlighet, trots att den nuvarande III pelaren övergår till att omfattas av gemenskapsmetoden. För den institutionella strukturens del sker en utveckling som å ena sidan går i riktning mot övernationellt beslutsfattande, i synnerhet genom att Europaparlamentet tilldelas en mera framträdande roll, å andra sidan går i riktning mot mellanstatlighet, särskilt i och med att Europeiska rådets ställning stärks.

Ser man till det konstitutionella dragets rättsliga karaktär och förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna är den så kallade principen om tilldelade befogenheter central. I enlighet med den handlar unionen inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den, och de befogenheter som i konstitutionen inte tilldelas unionen tillhör medlemsstaterna. Detta innebär i praktiken att den så kallade kompetens-kompetensen, det vill säga makten att i sista hand besluta om befogenheterna, kvarstår hos medlemsstaterna också i framtiden. Också bevarandet av fördraget om en konstitution som ett formellt sett folkrättsligt avtal betonar medlemsstaternas roll som utövare av unionens makt i sista hand.

Också många andra principer som fastställer unionens karaktär och förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna har skrivits in i del I av fördraget om en konstitution. Centrala principer som medför skyldigheter för medlemsstaterna är principen om unionsrättens företräde och den så kallade lojalitetsprincipen. Å andra sidan har särskilt skyldigheten att respektera de nationella identiteterna lyfts fram mer än i de nuvarande fördragen. Samtidigt har också den regionala och lokala förvaltningens viktiga ställning erkänts.

En reform som kan anses vara betydande med avseende på unionens grundläggande karaktär är stärkandet av unionens ställning när det gäller de yttre förbindelserna och särskilt ingåendet av internationella avtal. Unionen tilldelas status som en enda enhetlig juridisk person; det enda undantaget — och ett till sin praktiska betydelse

begränsat sådant — från detta är att Europeiska atomenergigemenskapen bibehåller sin status som självständig juridisk person. Europeiska gemenskapen försvinner helt och hållet genom reformen. Att unionen tilldelas status som juridisk person innebär att Europeiska unionen i egenkap av en självständig juridisk person kan uppträda inom den internationella rättens område som innehavare av rättigheter och skyldigheter samt utförare av rättshandlingar.

Det konstitutionella fördraget innehåller också en bestämmelse enligt vilken varje medlemsstat får besluta att utträda ur unionen. Detta accentuerar medlemsskapets karaktär av frivilligt åtagande och medlemsstaternas självständiga rätt att besluta om sitt deltagande i det europeiska samarbetet.

Ett av konventets viktigaste mål var att förenkla de nuvarande fördragen. Sammanställningen av fördragen till ett fördrag kan ses som ett av konventets viktigaste resultat. Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa är uppdelat i fyra delar. Dessutom ingår en ingress i början, och i slutet finns fem protokoll och tre förklaringar. Första delen kan karakteriseras som den egentliga konstitutionella delen. Unionens karaktär och funktion fastställs i den på ett allmänt plan. Fördragets andra del består av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna inklusive ingress. De sju avdelningarna i fördragets tredje del innehåller detaljerade bestämmelser om unionens politik och funktion. Fördragets fjärde del innehåller allmänna bestämmelser och slutbestämmelser som gäller hela det konstitutionella fördraget. Den sista delen är central med avseende på fastställandet av förhållandet mellan unionen och dess medlemsstater samt fördragets rättsliga karaktär.

I sin redogörelse konstaterar statsrådet att sammanställningen och definitionen av unionens värden, mål och centrala principer i början av del I i fördraget om en konstitution samt lösningen att låta stadgan om de grundläggande rättigheterna utgöra fördragets andra del är några av konventets viktigaste resultat. På detta sätt förtydligas unionens karaktär och mål, förhål-

landet mellan unionen och dess medlemsstater samt medborgarnas rättssäkerhet.

Respekt för unionens värden utgör ett villkor för anslutning till unionen, och åsidosättande av dessa värden kan leda till tillfälligt upphävande av rättigheterna till medlemskap i unionen. Unionens mål uttrycks på ett generellt och principiellt plan. I jämförelse med de nuvarande målen kan det sägas att målen i fördraget om en konstitution har utformats för att på ett bättre sätt föra fram jämvikten mellan ekonomi, den sociala dimensionen och en hållbar utveckling. Dessutom är målen mera allmänt hållna än nu.

Principerna om förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna, det vill säga respekt för de nationella identiteterna, principen om lojalt samarbete, principen om tilldelade befogenheter, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen samt unionsrättens företräde är kodifierade i fördraget om en konstitution. På detta sätt förtydligar fördraget principer som redan tidigare fastställts i EG-domstolens rättspraxis och i de nu gällande fördragen.

Med avseende på medborgarnas rättssäkerhet innebär den juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna som sker genom att stadgan införlivas med fördraget om en konstitution som del II av det ett entydigt framsteg. På samma gång utgör juridifieringen en tydlig signal om unionens konstitutionella karaktär. En annan viktig reform är upprättandet av en rättslig grund för Europeiska unionens tillträde till Europeiska människorättskonventionen.

Utskottets överväganden

Vid utfrågningen av sakkunniga har utskottet hört olika åsikter om hur unionens karaktär kommer att utvecklas till följd av fördraget om en konstitution. Alla sakkunniga har varit enhälliga: fördraget om upprättande av en konstitution för Europa ändrar inte unionens folkrättsliga karaktär. Fördraget är inte en egentlig konstitution utan ett internationellt avtal som ändras och ratificeras genom beslut av medlemsstaterna i enlighet med de nationella konstitutionella bestämmelserna. Trots att det konstateras i artikel I—1 att Europeiska unionen upprättas genom konsti-

tutionen är det de facto fråga om att sammanställa de nuvarande fördragen och rättspraxis för tillämpningen av dem i ett enda fördrag.

Unionens ställning som en speciell internationell sammanslutning av både medlemsstater och medborgare blir starkare. Unionen kommer fortsättningsvis att utgöra dels en övernationell sammanslutning, dels en mellanstatlig organisation. Den så kallade kompetens-kompetensen kvarstår hos medlemsstaterna också i framtiden och det innebär att både godkännandet av fördraget och ändringar i det förutsätter att alla medlemsstater ratificerar dem i enlighet med dessas konstitutionella bestämmelser. Unionens befogenheter har överlåtits av medlemsstaterna till den del de skrivits in i fördraget om en konstitution.

Utskottet påpekar dock att kompetens-kompetensen i och med unionens nya rättspraxis, de fullmaktsklausuler som ingår i konventets utkast eller nya definitioner av unionens mål och flexibilitetsbestämmelserna de facto flyttas allt längre bort från medlemsstaterna. Dessutom har kommissionen i sitt ställningstagande om regeringskonferensen 17.9.2003 upprepat förslaget om ändringsförfarandet enligt del III i fördraget om en konstitution. Detta leder tydligt till att kompetens-kompetensen överförs till unionen.

Utskottet ser det som ett viktigt framsteg som gör unionens verksamhet mera godtagbart och överskådligt att unionens grundläggande normer sammanställs till ett fördrag. I och med att pelarstrukturen slopas förenklas unionens struktur och dess verksamhet blir mera överskådlig och begriplig. Unionens status som juridisk person som en följd av att pelarstrukturen slopas är ett viktigt resultat som konventet har nått.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkter om att unionen till sin rättsliga karaktär fortfarande bygger på ett folkrättsligt avtal.

Utskottet ser det som en viktig förbättring av medborgarnas rättssäkerhet och förståeligheten att unionens gemensamma värden, mål och centrala principer sammanställs i fördraget om en konstitution samtidigt som stadgan om de grundläggande rättigheterna juridifieras.

Unionens dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna

Statsrådets redogörelse

Genom det konstitutionella fördraget befästs unionens dimension i fråga om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna på två sätt. För det första införlivas Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som antogs av Europeiska rådet i Nice 2000 i form av en politisk förklaring, med det konstitutionella fördraget som del II av det, varvid stadgan blir rättsligt bindande. För det andra skapas i det konstitutionella fördraget en rättslig grund med stöd av vilken unionen kan tillträda den Europeiska människorättskonventionen. På detta sätt betonas också att dessa alternativ inte utesluter utan snarare kompletterar varandra.

Den ursprungliga stadgetexten, som antogs i form av en politisk förklaring, införlivas i nästan oförändrat skick med det konstitutionella fördraget. De allmänna bestämmelserna i slutet av stadgan har också ändrats och kompletterats till vissa delar. Ändringarna är av betydelse med avseende på de grundläggande rättigheternas verkningar och karaktär samt tolkningen av dem. Till de viktigaste ändringarna i den ursprungliga stadgan hör tilläggen om rättigheternas räckvidd och tolkning. Syftet med de tre punkter som tillagts är att styra tolkningen av rättigheterna och principerna i stadgan och att delvis omdefiniera deras karaktär. Det avgjort mest problematiska tillägget är artikel 52.5, enligt vilken de bestämmelser i stadgan som innehåller principer får genomföras antingen på unionsnivå eller på medlemsstatsnivå i enlighet med befogenhetsfördelningen och får prövas i domstol endast med avseende på tolkningen av dem och avgöranden om deras laglighet. Statsrådet anser att en sådan uppdelning av stadgebestämmelserna i dels rättigheter, dels principer kan på grund av principen om de grundläggande och de mänskliga rättigheternas odelbarhet inte anses vara motiverad.

Utskottets överväganden

Utskottet omfattar statsrådets kritik av bestämmelserna i artikel 52 i stadgan om de grundläggande rättigheterna om tolkningen och om definieringen av rättigheter och principer. Indelningen i rättigheter och underordnade principer kan anses vara problematisk särskilt med tanke på den moderna uppfattningen om mänskliga rättigheter och vår nationella uppfattning om de grundläggande rättigheterna.

Precisering av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna*Statsrådets redogörelse*

Preciseringen av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, till vilken det hänvisas i både Niceförklaringen och Laekenförklaringen, spelar en viktig roll vid det förtydligande och förenklande av unionens grundfördrag som uppställts som mål för konventet. Bakom denna preciseringssträvan ligger tolkningen att det av de nuvarande grundfördragen inte framgår tillräckligt tydligt vilka åtgärder unionen får vidta inom ramen för sina befogenheter och vilka angelägenheter som i stället skall skötas av medlemsstaterna.

I konventets arbete för att precisera befogenhetsfördelningen låg tyngdpunkten helt klart på strävan att förtydliga det nuvarande systemet. Egentliga ändringar i sak som rör befogenhetsfördelningen behandlades närmast bara i fråga om sådana politikområden där fördragsbestämmelserna även i övrigt reviderades på ett mer övergripande sätt inom andra områden. Del I av fördraget om en konstitution innefattar bestämmelser om klassificering av unionens befogenheter i unionens exklusiva befogenhet, områden med delad befogenhet samt områden där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Omfattningen av unionens befogenheter och reglerna för utövande av befogenheterna fastställs i del III av fördraget, i de särskilda bestämmelser som gäller vart och ett politikområde.

I sin redogörelse konstaterar statsrådet att det i den föreslagna klassificeringen emellertid in-

går missförhållanden som i någon mån kan anses minska klassificeringens förutsättningar att tjäna målet att skapa en tydligare bild av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. För det första kan klassificeringen av politikområdena i unionens exklusiva befogenhet, delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna samt områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder från unionens sida som ingår i utkastet anses vara onödigt schablonmässig, å andra sidan är det inte till fördel för den strävan mot förtydligande som ligger bakom preciseringen av befogenhetsfördelningen att sådana viktiga befogenhetssektorer som den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken står helt utanför de huvudsakliga befogenhetskategorierna.

Fördraget om en konstitution inbegriper också en så kallad flexibilitetsklausul som till sina grundprinciper motsvarar artikel 308 i det nuvarande EG-fördraget. Enligt klausulen är det så att om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig vara nödvändig för att inom ramen för den politik som fastställs separat nå något av de mål som fastställs genom fördraget, och fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall ministerrådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande vidta de åtgärder som behövs. De bestämmelser som antagits på grundval av denna bestämmelse får dock inte innebära någon harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar i de fall där fördraget utesluter en sådan harmonisering. Kommissionen skall vid förfarandet för kontroll av subsidiaritetsprincipen uppmärksamma medlemsstaternas nationella parlament på de förslag som bygger på flexibilitetsklausulen.

Statsrådet tror att av de bestämmelser i del I som gäller befogenheter är det mest sannolikt frågorna om inplacering av vissa politikområden i befogenhetsklassificeringen som kommer att tas upp i regeringskonferensen men anser det däremot vara mera osannolikt att de grundläggande principerna för klassificeringen rubbas.

Effektivare kontroll av subsidiaritetsprincipen, och därigenom säkerställande av att besluten fattas så nära unionsmedborgarna som möjligt, var en av de frågor som diskuterades ingående i konventet. Respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, vilka definieras i artikel I-9, vid fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna ansågs vara mycket viktig dels ur de nationella parlamentens perspektiv, dels med avseende på unionsmedborgarna och de företag som verkar i unionen.

I protokollet tilldelas de nationella parlamenten specialuppgiften att övervaka iakttagandet av subsidiaritetsprincipen, och ett särskilt system för tidig varning upprättas för ändamålet. I enlighet med detta skall kommissionen samtidigt skicka alla sina lagstiftningsförslag och ändrade förslag till medlemsstaternas nationella parlament och till rådet och Europaparlamentet. Efter antagandet skall Europaparlamentet skicka sina lagstiftningsresolutioner och ministerrådet sina ståndpunkter till de nationella parlamenten. Till varje förslag skall fogas en tydlig och detaljerad motivering som inbegriper uppgifter om förslagets finansiella konsekvenser och konsekvenser för lagstiftningen. Efter detta får de nationella parlamenten inom sex veckor framställa invändningar till kommissionens och rådets ordförande samt Europaparlamentets ordförande, om de inte anser att det aktuella förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet ställer sig positivt till en effektivare kontroll av subsidiaritetsprincipen och till stärkandet av de nationella parlamentens ställning. Det är bra att förhandskontrollen är av politisk karaktär och äger rum i det inledande skedet av rättsaktsberedningen. Den skyldighet som åläggs kommissionen att till sina förslag foga en detaljerad motivering, inbegripet finansiella konsekvenser och konsekvenser för lagstiftningen, anser statsrådet vara särskilt lovvärd.

Som ett led i strävandena att göra unionens sätt att fungera mera genomskådligt kan statsrådet godta förslaget att bevilja Regionkommittén rätt att väcka talan i fråga om sådana rättsakter som inte kan antas utan att kommittén hörs.

Statsrådet anser att det emellertid inte är lyckat att protokollet innehåller en hänvisning till att medlemsstaterna ges rätt att väcka talan i domstolen inte bara på egna utan också på sina nationella folkrepresentationers vägnar. En sådan bestämmelse inkräktar på medlemsstaternas rätt att själva utforma sina konstitutionella strukturer, och därför bör den strykas.

Utskottets överväganden

Befogenhetskategorierna och definiering av dem. Utskottet har i sitt tidigare utlåtande (StoUU 5/2002 rd) konstaterat att fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna bör preciseras och en lämplig balans åstadkommas mellan kraven på exakta gränser och flexibilitet i avgränsningen av befogenheter. Avgränsningen bör bli tydligare och lättare att förstå, målet bör vara att medborgarna genom läsning av fördraget kan förstå åtminstone principerna och huvuddragen i befogenhetsfördelningen i unionen.

Utskottet finner att den indelning konventet föreslår är en bra utgångspunkt. Enligt förslaget indelas unionens befogenhetskategorier i unionens exklusiva befogenhet, områden med delad befogenhet samt områden där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

Behörighetsfördelningen bör förtydligas utifrån följande grundläggande premisser: Unionens befogenheter skall fortsatt vara begränsade särskilda befogenheter. Den allmänna kompetensen skall fortfarande höra till medlemsstaterna som skall ha alla de befogenheter som inte har överförts på unionen. Medlemsstaternas befogenheter bör inte fastställas närmare i fördraget.

I fråga om flexibilitetsklausulen hänvisar utskottet till sitt tidigare utlåtande (StoUU 6/2002 rd) i vilket utskottet understryker att flexibilitetsklausulen bör tillämpas i minsta möjliga omfattning. Den bör vara tillämplig bara på enstaka fall och tillämpningen bör bindas vid stränga villkor i fördraget. De nationella parlamenten bör garanteras medinflytande. Undantagsbestämmelsen bör inte utnyttjas för att utvidga unionens behörighet så att de nationella parla-

mentens ratificeringsrättigheter avsiktligt förbigås. Utskottet finner kontrollen av subsidiaritetsprincipen särskilt viktig i fråga om en sådan allmän rättslig grund.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att även om de förslag som gäller befogenheterna inte helt och hållet överensstämmer med statsrådets mål kan den föreslagna befogenhetsklassificeringen i huvuddrag godtas. För tydlighetens skull skulle det vara bättre att placera in alla politikområden i de tre huvudkategorierna.

I samband med ändringar i grundfördragen har unionens (tidigare gemenskapernas) befogenheter alltid utvidgats. Som statsrådet konstaterar i sin redogörelse var konventets syfte inte att utvidga området för unionens befogenhet utan att precisera den och göra den tydligare. Bakgrunden till detta var att medborgarna kritiserade en utvidgning av unionens befogenhet och önskade att befogenheten eventuellt också kan återges medlemsstaterna. När konventets utkast nu granskas kan man konstatera att unionens befogenhet utvidgas också av andra orsaker än ändringarna i befogenhetsbestämmelserna.

Bland annat efter det att indelningen i pelare slopats och beslutsfattandet förenklats kommer unionens befogenhet de facto att utvidgas. Det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet överförs till unionens befogenhet och det beslutssystem som omfattas av gemenskapsmetoden. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken har samarbetet emellertid fortfarande drag av mellanstatlighet. Antalet ärenden i vilka besluten fattas i ministerrådet med kvalificerad majoritet och samtidigt de ärenden som godkänts i samverkan med Europaparlamentet inom ramen för lagstiftningsförfarande fördubblas jämfört med i dag.

Unionens status som juridisk person innebär att internationella avtal direkt blir bindande utan medlemsstaternas ratificering. Till denna del minskar medlemsstaternas medinflytande och en del av befogenheterna kan anses bli överförda på unionen. De möjligheter att tillämpa flexibilitetsklausulen som konventet föreslår kan också anses vara mera omfattande än de nuvarande

trots att besluten fortfarande skall vara enhälliga. De inexakta bestämmelserna om definieringen av unionens befogenheter eller enskilda rättsliga grunder i fördragets del III försvårar tolkningen och överför i verkligheten den slutliga beslutandemakten på unionens domstol. Därför är det svårt att förutse i hur stor utsträckning de verkliga befogenheterna överförs.

Utskottet anser att när befogenheter i större utsträckning tilldelas unionen bör statsrådet på ett allt effektivare sätt garantera riksdagens medinflytande i det nationella beslutsfattandet i EU-ärenden i ett tidigt skede och under hela beslutsprocessen.

Protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande (StoUU 5/2002 rd) enligt vilket varje unionsinstitution som deltar i lagstiftningsproceduren också är ansvarig för genomförandet av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Likaså omfattar utskottet ståndpunkten att kontrollen av genomförandet av subsidiaritetsprincipen bör effektiviseras. Kontrollen av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen får emellertid inte bli ett väsentligt hinder för ett effektivt beslutsfattande inom unionen. Å andra sidan bör man effektivt kunna ingripa i brott mot subsidiaritetsprincipen. Också i detta sammanhang bör en balanserad lösning eftersträvas som samtidigt tryggar ett så effektivt beslutsfattande inom unionen och en så effektiv kontroll av subsidiaritetsprincipen som möjligt. Utskottet anser att kontrollen av subsidiaritetsprincipen också i framtiden bör vara både politisk och juridisk. På grund av subsidiaritetsprincipens natur bör föregående politisk bevakning prioriteras.

Utskottet förhåller sig öppet till de praktiska formerna för den politiska kontrollen och anser att de nationella parlamenten bör ha en viktig roll i den. De nationella parlamenten bör kontrollera subsidiaritetsprincipen allmänt i unionens institutioner och genom att övervaka sina egna regeringars åtgärder i rådet. Utskottet omfattar inte statsrådets synpunkt att den politiska förhandskontrollen bör ske alldeles i början av

lagstiftningsberedningen utan anser att genomförandet av subsidiaritetsprincipen bör kunna övervakas under hela lagstiftningsprocessen.

Utskottet understryker att genomförandet av subsidiaritetsprincipen bör kunna övervakas under hela lagstiftningsprocessen.

Utskottet fäster dessutom statsrådets uppmärksamhet vid att det i syfte att samordna tillämpningen av protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och Ålands självstyrelsesystem är på sin plats att försöka finna sätt att koppla de åländska myndigheterna till behandlingen av EU-ärenden i ett tidigt skede.

Unionens rättsakter och beslutsförfaranden

Statsrådets redogörelse

Unionens akter och rättsakter. Målet att förenkla unionens rättsakter och beslutsförfaranden utgjorde en central del av Laeken-förklaringen. En förenkling ansågs vara viktig särskilt därför att medborgarna skulle få det lättare att förstå de olika typer av rättsakter som är i bruk inom unionen och de förfaranden som tillämpas vid beslutsfattandet. Dessutom strävade konventet efter större öppenhet i institutionernas — framför allt ministerrådets — verksamhet. I fördraget om en konstitution minskas de olika typerna av åtgärdsinstrument genom vilka unionen utövar sina befogenheter från 15 till 6. Dessutom benämns de på ett sätt som är mera lättförståeligt för medborgarna än de nuvarande.

I fördraget om en konstitution görs en åtskillnad mellan rättsakter som förutsätter lagstiftningsförfarande, det vill säga europeiska lagar och europeiska ramlagar, och akter som inte förutsätter sådant, det vill säga europeiska förordningar och europeiska beslut. På samma sätt som nu utgör rekommendationer och yttranden icke-bindande akter. Proportionalitetsprincipen reglerar vilken typ av norm som vid respektive tillfälle skall väljas för utövande av befogenheter. Till sin rättsverkan blir de olika typerna av

normer likadana som nu. Europeiska lagar, vilka skall antas genom lagstiftningsförfarande, motsvarar till sin rättsverkan de nuvarande förordningarna, medan de europeiska ramlagarna motsvarar de nuvarande direktiven.

För sekundärlagstiftningsens del omfattar normhierarkin tre nivåer; lagarna och ramlagarna står överst i hierarkin, de delegerade förordningarna står under dem och genomförandeakterna står på den lägsta nivån. Ett särfall är sådana akter som antas direkt med stöd av fördraget (exempelvis Europeiska rådets europeiska beslut) och som det är problematiskt att placera in i hierarkin.

Upprättandet av en normhierarki har allmänt ansetts vara en faktor som förtydligar unionens rättssystem. Som positivt kan betecknas också det faktum att lagstiftaren på så sätt kan låta bli att anta alltför detaljerade rättsakter och i stället anvisa kommissionen uppdraget att bereda de tekniska detaljerna. Skillnaden mellan delegerade förordningar och genomförandeakter har däremot väckt frågor. Särskilt på finskt håll har man också uppfattat det som problematiskt att området för lagstiftningen inte definieras entydigt. Vidare har frågan om hur lagarna och ramlagarna lämpar sig som rättsakter på sådana områden där unionen inte alls kan harmonisera medlemsstaternas lagstiftning blivit aktuell. Det slutliga svaret beträffande dessa gränsdragningar kommer att ges först i den praktiska lagstiftningsverksamheten och den rättspraxis som utformas.

Beslutsförfaranden. I konventets utkast till ett fördrag om en konstitution reduceras antalet beslutsförfaranden, och en tydligare åtskillnad än nu görs mellan de olika förfarandena och de rättsakter eller akter som utfärdas genom dem. Förfarandena indelas i lagstiftningsförfarande och övriga förfaranden. Huvudregeln vid lagstiftningsförfarandet är det vanliga lagstiftningsförfarandet. Lagstiftningsförfarandet tillämpas alltid när europeiska lagar och ramlagar antas och motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet. Vid lagstiftningsförfarandet antas lagarna på förslag från kommissionen och ministerrådet och Europaparlamentet är jämlika lag-

stiftare. Europaparlamentets roll stärks kraftigt till följd av reformen. Tillämpningsområdet för det vanliga lagstiftningsförfarandet utsträcks betydligt från vad som nu är fallet, till 65 områden när antalet nu är 36. Dessutom tillämpas det vanliga lagstiftningsförfarandet på området för alla de sju nya rättsliga grunderna.

Konventet föreslår en särskild fullmaktsbestämmelse genom vilken Europeiska rådet genom ett enhälligt europeiskt beslut får besluta att följa det vanliga lagstiftningsförfarandet på ett område där ett särskilt lagstiftningsförfarande skall tillämpas enligt fördraget. Likaså kan Europeiska rådet enhälligt besluta att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet på ett område där ministerrådet skall vara enhälligt enligt fördraget.

Enligt konventets förslag ändras definitionen av begreppet kvalificerad majoritet så att erhållandet av kvalificerad majoritet från och med den 1 november 2009 kräver en majoritet av medlemsstaterna och minst tre femtedelar av unionens befolkning. När det i fördraget inte krävs att ministerrådet skall besluta på grundval av ett förslag från kommissionen, eller när rådet inte beslutar på initiativ av unionens utrikesminister, skall den kvalificerade majoriteten utgöras av två tredjedelar av medlemsstaterna och representera minst tre femtedelar av unionens befolkning. Fram till 2009 förblir reglerna om kvalificerad majoritet de som anges i Nicefördraget och de nya medlemsstaternas anslutningsfördrag.

Statsrådet konstaterar att det föreslagna systemet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet är enklare än det som nu tillämpas men innebär dock i praktiken att de stora medlemsstaterna får en större och de små medlemsstaterna en mindre tyngd än nu.

Utskottets överbäganden

Unionens akter och rättsakter. Utskottet har i sitt tidigare utlåtande (StoUU 1/2003 rd) konstaterat att förslagen 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 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.

Utskottet förutsätter att statsrådet ser till att riksdagens rätt till information säkerställs också i fråga om beredning av författningar på lägre nivå.

Beslutsförfaranden. Utskottet upprepar sin ståndpunkt (StoUU 1/2003 rd) att 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. Finland bör stå fast vid sitt tidigare krav på en 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.

Till den del som gäller frågan om att utvidga användningen av kvalificerad majoritet i beslutsfattandet hänvisar utskottet till sitt tidigare utlåtande (StoUU 2/1996 rd) enligt vilket Finlands konkreta intressen talar för kvalificerad majoritet i situationer där unionen med sin lagstiftning skapar miniminormer i syfte att hindra konkurrenssnedvridningar på grund av varierande skyddsnivåer i den nationella lagstiftningen eller när det gäller att främja samhällspolitiska mål som är viktiga för Finland.

Detta kunde gälla miljö- och socialpolitiken som nämns i redogörelsen, men också exempelvis kulturpolitiska handlingsprogram samt

forskning och teknik. Inom skattepolitiken är det svårare att tillämpa kvalificerad majoritet eftersom den offentliga ekonomin och den anknyttande skattesuveräniteten spelar en viktig roll för demokratiska politiska beslutsprocesser. Å andra sidan utgör den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital på den inre marknaden ett faktiskt hinder för självständigt beslutsfattande även i fråga om beskattningen. Därtill bör noteras att kravet på enhällighet medger att vissa medlemsstater kan bedriva en skattekonkurrens som spolierar andra medlemsstaters ambitioner inom samhällspolitiken och den ekonomiska politiken.

Därför anser utskottet det fortfarande vara nödvändigt att utsträcka möjligheten till omröstning med kvalificerad majoritet så att miniminormer för miljöskatter samt för kapitalskatter kan antas med kvalificerad majoritet. Däremot ingår det i de nationella befogenheterna att besluta om högre skattesatser än miniminormerna, om förväntade skatteintäkter och om användningen av skatteintäkterna.

Utskottet understöder en övergång till enkel majoritet (50/50) i beslut med kvalificerad majoritet.

I likhet med statsrådet omfattar utskottet de föreslagna övergångarna från övriga förfaranden till det vanliga lagstiftningsförfarandet, utom i vissa frågor på jordbruks- och fiskeripolitikens samt den ekonomiska och monetära politikens område. Dessutom bör en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet också ske inom vissa skatte- och socialpolitiska frågor.

Utskottet intar en mera reserverad hållning än statsrådet till de nya fullmaktsklausuler som gäller beslutsfattandet.

Unionen och medborgarna

Statsrådets redogörelse

I förklaringen från Laeken ansåg regeringskonferensen att det är konventets uppgift att möta de utmaningar för demokratin som dels följer av unionens utvidgning, dels är en följd av föränd-

ringar i den globala omvärlden. En annan viktig uppgift för konventet var att göra unionen mera överskådlig, förståelig och acceptabel för medborgarna.

Överskådlighet och förståelighet var generella mål som EU eftersträvade främst genom en förenkling av fördragen och beslutsprocessen samt genom ökad öppenhet. Acceptabilitet ansågs främst kunna genereras genom en framgångsrik och riktig politik, men också genom att medborgarna får bättre möjligheter att påverka unionen samtidigt som de funktioner som tjänar medborgarna måste utvecklas.

Statsrådet omfattar förslaget att medborgarna skall ha rätt att uppmana kommissionen att lägga fram förslag i viktiga frågor. Enligt bestämmelsen får minst en miljon unionsmedborgare som kommer från ett betydande antal medlemsstater uppmana kommissionen att lägga fram lämpliga förslag i frågor där medborgarna anser att det krävs en unionsrättsakt för att genomföra konstitutionen. Bestämmelser om de särskilda förfaranden och villkor som krävs för en sådan framställning till kommissionen skall fastställas i den europeiska lagen.

Utskottets överväganden

Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande (StoUU 1/2003 rd) uttrycker utskottet sin tillfredsställelse över merparten av förslagen i avdelning VI om unionens demokratiska liv. Utskottet menar att principen om jämlikhet mellan medlemsstaterna och deras status som källa för unionens behörighet bör införlivas redan i del I i fördraget.

Utskottet omfattar gärna statsrådets tillfredsställelse med bestämmelserna om öppenheten i beslutsprocesserna. Öppenhet i lagstiftningsprocessen och offentlighet för handlingar är de demokratiska grundvärden som alltför länge har saknats i unionen och därför naggat demokratin i kanterna.

Större öppenhet och insyn i lagstiftningsprocessen kommer att kräva långtgående reformer av procedurerna och rutinerna i unionen, påpekar stora utskottet. Större öppenhet i lagstiftningsprocessen får inte bara bli en skenreform. I

en demokrati behöver inte en överskådlig och öppen beslutsprocess och beredningen av förtroliga beslut utesluta varandra. När bestämmelser om handlingars offentlighet tas in i fördraget krävs det nya procedurer för att medborgarna snabbt och effektivt skall kunna uppmana institutionerna att leva upp till offentlighetsprincipen.

Förslaget att medborgarna skall kunna göra framställningar till kommissionen är en intressant öppning som kan medverka till att föra medborgarna närmare unionen, vilket är ett krav som har ställts på konventet. Enligt utkastet till fördrag kommer bestämmelser om förfarandet att fastställas i den europeiska lagen. Enligt utskottet kunde man tänka sig att framställningarna från medborgarna går till Europaparlamentet som med hjälp av sin inofficiella initiativrätt kunde uppmana kommissionen att lägga fram lämpliga lagstiftningsförslag. Förfarandet påminner därmed om ett slags förstärkt appellationsrätt och skulle föra medborgarna närmare Europaparlamentet där medborgarna är företrädare. Därmed skulle medborgarna snarare sätta politisk press på Europaparlamentet och inte på kommissionen. En sådan lösning tar bättre hänsyn till kommissionens exklusiva initiativrätt.

Utskottet omfattar statsrådets hållning kompletterad med synpunkterna ovan.

Institutionella frågor

Statsrådets redogörelse

Allmänt. De institutionella frågorna var ett huvudtema för konventet. Den institutionella ramen i Nicefördraget var inte tillfredsställande fullt ut. Viktiga frågor som kom upp var en översyn av ordförandeskapet i ministerrådet och i Europeiska rådet, bättre representation utåt för hela unionen och kommissionens sammansättning och verksamhet. Konventet ansåg att den förestående utvidgningen kommer att ställa så höga krav på en kontinuerlig och effektiv verksamhet i unionen att det kommer att krävas långtgående omställningar i den institutionella uppbyggnaden och i beslutsprocesserna. Också

insynen i beslutsprocesserna och demokratin ansågs vara behäftade med brister. De insatser för förbättringar som kom i fråga var i första hand större insyn i ministerrådets arbete och en fördjupning av den parlamentariska dimensionen genom en starkare ställning för dels Europaparlamentet, dels de nationella parlamenten.

Det var ett problem att konventet inte inrättade någon arbetsgrupp för de institutionella frågorna och att förslagen kring institutionerna togs upp i konventet först i slutfasen av arbetet. Det första utkastet till del I med institutionella förslag lades fram för konventet först i slutet av april 2003. Hela den institutionella ramen (artiklarna i både del I och del III) blev offentliga först i början av juni. De institutionella frågorna avgjordes först vid konventets sista plenarmöte och de berörda parterna hade ingen möjlighet att sätta sig in i alla detaljer.

Också de övriga så kallade institutionella lösningarna hänger till största delen intimt samman med bestämmelserna om unionens institutioner.

De viktigaste elementen i gemenskapsmetoden är en stark och oberoende kommission med exklusiv initiativrätt, rådet och parlamentet med jämbördig lagstiftningsrätt och domstolen med uppgift att övervaka tillämpningen av unionsrätten i verksamheten. Dessa element, institutioner, utgör ryggraden i unionens verksamhet. Tanken har varit att gemenskapsmetoden skall tillämpas på de frågor där verksamheten lämpligen kan vara förlagd på unionsnivå och är ägnad att främja enigheten.

Kritiken mot gemenskapsmetoden bör också ses som kritik mot jämlikhetstanken. En del av medlemsstaterna anser att unionens beslutsprocesser och verksamhetsmodeller bör ges former som bättre lyfter fram skillnaderna i storlek mellan medlemsstaterna och de politiska maktpositionerna, i ett läge när unionen utvidgas och de små medlemsstaterna blir fler.

Slutresultatet från konventet uppvisar både faktorer som stärker och faktorer som försvagar gemenskapsmetoden. Kommissionens exklusiva initiativrätt i frågor inom den nuvarande gemenskapspelaren står kvar, lagstiftningsförfarandet blir huvudregel i alla lagstiftningsfrågor,

tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet utvidgas och domstolens behörighet utvidgas i begränsad omfattning till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Däremot kan en ständig ordförande för Europeiska rådet och självständig status för Europeiska rådet medföra att kommissionen får en relativt sett svagare ställning. Mycket hänger också på hur besluten genomförs. Om unionen får en utrikesminister och en förvaltning för yttre förbindelser kan det hända att kommissionens roll för yttre förbindelser inskränks. Dessutom kan det hända att en omorganisation av sammansättningen i kommissionen har konsekvenser för hela kommissionen som institution och att gemenskapsmetoden får mindre betydelse i unionen.

I redogörelsen anser statsrådet att en bred tillämpning av gemenskapsmetoden också framöver är det bästa sättet att garantera en välfungerande union, jämvikt mellan institutionerna och jämlikhet mellan medlemsstaterna.

Europeiska rådet. Den mest betydande institutionella reformen i fördraget är att Europeiska rådet, som består av stats- eller regeringscheferna i medlemsstaterna, får en betydligt starkare roll. I förslaget ges Europeiska rådet status som officiellt organ i unionen. Det nuvarande ordförandeskapet som roterar med sex månaders mellanrum byts i framtiden ut mot en ständig ordförande som väljs med kvalificerad majoritet (2/3 av medlemsstaterna och 3/5 av befolkningen) för en mandatperiod på minst två och ett halvt år och som kan återväljas en gång. Dessutom får Europeiska rådet vissa viktiga befogenheter att se över och ändra innebörden i fördraget om en konstitution genom så kallade fullmaktsklausuler. Europeiska rådet har dock inte rätt att stifta lagar.

Europeiska rådet berörs av samma generella bestämmelser som de övriga institutionerna, till exempel när det gäller öppenhet och handlingars offentlighet, med undantag för domstolens behörighet. Domstolen skall inte ha rätt att övervaka tillämpningen av unionsrätten i Europeiska rådets verksamhet.

Ministerrådet. Enligt fördraget skall ministerrådet tillsammans med Europaparlamentet lagstifta och ha hand om budgeten. Trots beteckningen avser ministerrådet arbete på alla nivåer inom rådet, allt från arbetsgrupper till de ständiga representanternas kommitté och ministerkonstellationerna. Rådet kan vara aktivt samtidigt inom olika sektorer. Ministerrådet skall besluta med kvalificerad majoritet om inte något annat föreskrivs i konstitutionen. Ministerrådet arbetar utifrån ett- och treåriga program på förslag av kommissionen.

Ministerrådet i konstellationen allmänna frågor svarar för ett konsekvent arbete i ministerrådet. Rådet kan också ha konstellationen lagstiftning och beslutar då i egenskap av lagstiftare. När ministerrådet beslutar i egenskap av rådet i konstellationen allmänna frågor skall det i samverkan med kommissionen förbereda och säkerställa uppföljningen av Europeiska rådets möten. När ministerrådet har en lagstiftande funktion deltar också företrädare på ministernivå med sakkunskap i frågorna.

Ministerrådet i konstellationen utrikes frågor skall utforma unionens utrikespolitik på grundval av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställer och skall se till att unionens åtgärder är konsekventa. Dess ordförande skall vara unionens utrikesminister. I fördraget nämns bara konstellationen allmänna frågor och lagstiftning och konstellationen utrikes frågor. Europeiska rådet skall anta ett europeiskt beslut som fastställer i vilka andra konstellationer ministerrådet får sammanträda och vilka deras uppgifter är.

Reformen av ordförandeskapet är den mest omvälvande ändringen i bestämmelserna om ministerrådet. Systemet med ett roterande ordförandeskap var sjätte månad slopas. Efter påtryckningar från framför allt de små medlemsstaterna godkände konventet att ordförandeskapet för ministerrådskonstellationer andra än utrikes frågor skall innehas av medlemsstaternas företrädare inom rådet på grundval av ett jämlikt roterande system. Ordförandeskapet innehas i perioder om minst ett år. Europeiska rådet skall anta ett europeiskt beslut om reglerna för en så-

dan rotation och då ta hänsyn till Europas politiska och geografiska jämvikt och medlemsstaternas olikartade karaktär.

Europaparlamentet. Konventet ger Europaparlamentet en mycket starkare ställning i beslutsprocessen över hela linjen. Tillämpningen av lagstiftningsförfarandet breddas och parlamentet får utvidgad rätt att besluta om budgeten. Dessutom får parlamentet rätt att rösta om utnämningen av ordförande för kommissionen.

Konventet ansåg det inte nödvändigt att ändra platsfördelningen i parlamentet. Valperioden 2004—2009 kommer platserna således att vara fördelade enligt Nicefördraget. I tillräckligt god tid före valen till Europaparlamentet 2009 skall Europeiska rådet på grundval av ett förslag från Europaparlamentet och med dess godkännande enhälligt anta ett beslut om Europaparlamentets sammansättning. Platsfördelningen kan i förekommande fall ses över före senare val. Däremot säger fördraget ingenting om hur reformen strängt taget skall gå till. Antalet ledamöter får inte överstiga 736 och fördraget föreskriver om en minimitröskel på fyra ledamöter per medlemsstat. Fördraget eftersträvar således inte ett reducerat antal ledamöter utan snarare en omfördelning av platserna.

Kommissionen. I förslaget behåller kommissionen sina nuvarande primära uppgifter. Kommissionen skall främja det europeiska allmänna intresset och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Fördraget förstärker ytterligare kommissionens exklusiva initiativrätt i lagstiftningsfrågor. Kommissionen skall säkerställa tillämpningen av bestämmelserna i konstitutionen och av de åtgärder som vidtas av institutionerna enligt konstitutionen. Vidare skall den övervaka tillämpningen av unionsrätten under domstolens kontroll. Utkastet ger kommissionen en starkare ställning när unionens program skall antas och den ekonomiska politiken samordnas. Mycket beaktansvärt är det också att kommissionen tar initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering.

Enligt förslaget har kommissionen kvar sitt kollegium enligt Nicefördraget fram till 2009. Det betyder att varje medlemsstat har en fullvärdig ledamot i kommissionen. Efter 2009 ändras kollegiet. Kommissionen får då 15 ledamöter, så kallade europeiska kommissionärer. I kollegiet räknas ordföranden och unionens utrikesministrar till de europeiska kommissionärerna. Med undantag för utrikesministern väljer ordföranden för kommissionen ledamöter från medlemsstaterna enligt ett system med lika rotation mellan staterna bland de kandidater som medlemsstaterna föreslår. Dessutom utses kommissionärer utan rösträtt från alla de övriga medlemsstaterna. De väljs enligt samma grunder som ledamöterna i kollegiet. Också dessa kommissionärer ingår i kollegiet och måste följaktligen ha Europaparlamentets förtroende.

Ordföranden för kommissionen väljs med en majoritet av ledamöterna i Europaparlamentet utifrån ett förslag som Europeiska rådet ger med kvalificerad majoritet. När Europeiska rådet utnämner sin kandidat till ordförandeposten tar det hänsyn till utgången av valet till Europaparlamentet. Kvalificerad majoritet i Europeiska rådet avser i detta fall två tredjedelar av medlemsstaterna och tre femtedelar av unionens befolkning.

Unionens utrikesminister. Konventet föreslår att unionen får en utrikesminister. Utrikesministerns arbete skall bestå av dels uppgifter som kommissionären för yttre förbindelser har, dels av uppgifter som innehas av den höge utrikes- och säkerhetspolitiske representanten. Utrikesministern skall vara en av kommissionens vice ordförande. Utrikesministern skall huvudsakligen svara för samordningen av unionens yttre åtgärder dels i egenskap av ledamot i kommissionens kollegium, dels som ministerrådets bemyndigade ställföreträdare. Det är ingen lätt institutionell lösning att utrikesministern samtidigt sitter i kommissionen och ministerrådet.

Europeiska rådet skall med kvalificerad majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande utnämna unionens utrikesminister. Europeiska rådet kan avsluta hans eller hennes

mandatperiod genom samma förfarande. Utrikesministern har självständig initiativrätt inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det är viktigt att utrikesministern har en stark koppling till kommissionen eftersom kommissionen genom fördraget går miste om sin initiativrätt.

Domstolen. Behandlingen av frågor i anslutning till unionens domstol under konventet kan inte anses tillfredsställande. Regeringen stöder tanken på att inom ramen för regeringskonferensen grunda en stödtrupp för ordföranden bestående av domstolsexperter. Konventets förslag innebär en utvidgning av enskildas talerätt när det gäller ogiltighets- och passivitetstalan. Beslut att inrätta specialdomstolar föreslås fattade genom EU-lagar. Regeringen förhåller sig kritiskt till förslaget att en ny rådgivande kommitté inrättas för val av domare och generaladvokater.

Syftet med konventets förslag är att effektivisera proceduren då medlemsstaterna har brutit mot medlemsförpliktelserna. Proceduren förkortas vilket gör det möjligt för kommissionen att föra frågan om gottgörelse eller vite till domstolen så snart medlemslandet beretts tillfälle att framföra sina synpunkter. Tanken är att på detta sätt försnabba det nationella ikraftsättandet av unionens lagstiftning.

Utskottets överväganden

Allmänt. Utskottet behandlade konventets förslag om den institutionella ramen i sitt utlåtande StoUU 1/2003 rd. Men statsrådet går in på så många problem och lägger fram så många ståndpunkter i redogörelsen att utskottet vill behandla denna, kanske viktigaste, fråga på regeringskonferensen en gång till.

Utskottet håller med statsrådet om att de institutionella frågorna är ett sammanhållet komplex och att institutionerna, röstviktningen och ordförandeskapet i rådet inte kan behandlas som separata frågor. Utskottet upprepar sina tidigare ståndpunkter, bland annat att det är livsviktigt för unionens framtid att tre centrala principer omsätts i praktiken. De tre elementen är jämlikhet mellan medlemsstaterna, jämvikt mellan in-

stitutionerna och gemenskapsprincipen som rättslig grund för unionen. Under konventets gång kom det mycket tydligt fram att det fanns en mycket långt gående samsyn kring principerna, men att besluten såg annorlunda ut när detaljerna kom på tal.

Enligt utskottet är konventets förslag till institutionell ram varken väl balanserat eller nära kopplat till gemenskapsmetoden. Det är uppenbart att regeringskonferensen måste komma fram till en lösning som tillfredsställer majoriteten och som samtidigt bygger på genuint samförstånd och garanterar att de tre principerna fullföljs.

Utskottet har förståelse för statsrådets svåra förhandlingsläge, när många, särskilt de stora medlemsstaterna, med ordförandelandet Italien i spetsen har meddelat att resultatet från konventet inte får omprövas eller samförståndet sättas på spel.

Statsrådet bör dock med alla till buds stående medel försöka finna ett slutresultat som garanterar att jämlikheten mellan medlemsstaterna, jämvikten mellan institutionerna och gemenskapsmetoden kan finnas kvar på bästa möjliga sätt för Finland.

Ett väl avvägt slutresultat kräver att förslagen om ordförandeskapet i ministerrådet, kommissionens sammansättning, definitionerna av befattningarna som ordförande för Europeiska rådet och som utrikesminister och majoritetskravet för beslut med kvalificerad majoritet ändras.

Europeiska rådet. Utskottet är fortfarande skeptiskt till att Europeiska rådet införlivas i den institutionella ramen och får en ständig ordförande. Utskottet hänvisar till sina tidigare uttalanden och framhåller att en institutionalisering av Europeiska rådet och en stärkt roll för rådet i många hänseenden bryter den rådande jämvikten mellan institutionerna och stärker mellanstatligheten.

Å andra sidan bör det erkännas att en institutionalisering av Europeiska rådet i vissa hän-

seenden bara är en kodifiering av rådande praxis. De tio senaste åren har Europeiska rådet axlat en allt större roll i unionens beslutsprocesser. Som ett exempel på rådets roll som samordnare av den ekonomiska politiken kan det nämnas att Europeiska rådet i våras koncentrerade sig på den ekonomiska politiken som ett resultat av Lissabonprocessen. Dessutom har Europeiska rådet mot sin vilja varit tvunget att avgöra lagstiftningstvister i rådet.

När Europeiska rådet får en officiell status går inte bara rådet eller kommissionen miste om befogenheter, också de nationella parlamenten hör till förlorarna. Om Europeiska rådet blir en institution i unionen måste de institutionella bestämmelserna tillämpas på det, också bestämmelserna om domstolens behörighet att övervaka hur unionsrätten följs.

En institutionalisering av Europeiska rådet är ett mycket stort problem med avseende på riksdagens konstitutionella rättigheter. Riksdagens rätt att enligt 96 och 97 § i grundlagen delta i den nationella beredningen av frågor som gäller EU och få information i internationella frågor måste då utsträckas till att gälla Europeiska rådet. Även om förberedelserna inför Europeiska rådet har blivit öppnare sedan besluten i Sevilla har riksdagen mestadels fått sin information om Europeiska rådets möten i stora utskottet och utrikesutskottet genom muntlig information från statsministern.

Riksdagens ställning i Europeiska rådet påverkas också i hög grad av de många fullmaktsklausulerna för Europeiska rådet. Enligt utkastet till fördrag har Europeiska rådet rätt att besluta om reglerna för rådets roterande ordförandeskap, Europaparlamentets sammansättning från och med 2009 och reglerna för kvalificerad majoritet i ministerrådet.

Riksdagens roll i de nationella förberedelserna får inte minska när Europeiska rådet får en starkare roll och nya befogenheter. Detta gäller också behandlingen av utrikes- och säkerhetspolitiken i Europeiska rådet.

Utskottet är skeptiskt till att konstitutionella befogenheter förs över från medlemsstaterna på Europeiska rådet genom fullmaktsklausuler på det sätt som konventet föreslår.

Förslagen om Europeiska rådet innehåller ytterligare ett stort missförhållande, nämligen en ständig ordförande. I likhet med de finländska ledamöterna i konventet har utskottet motsatt sig förslaget. Statsrådet anser sig nu kunna godta förslaget om en ständig ordförande, om befattningen kan avgränsas exakt och samma krav på oberoende och självständighet som för ledamöterna i kommissionen ställs på ordföranden. Utskottet omfattar statsrådets hållning och föreslår dessutom att regeringskonferensen går in för att begränsa mandatperioden för den ständiga ordföranden till en enda period på två och ett halvt år. Dessutom bör regeringskonferensen exakt definiera ordförandens behörighet i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.

Ministerrådet. Under hela sitt medlemskap i unionen har Finland ansett det mycket angeläget att utöva inflytande i ministerrådet. I rådet kan regeringen, och även riksdagen när den medverkar i den nationella beredningen, föra fram nationella synpunkter på unionslagstiftningen. Det gällande fördraget säger ingenting om ministerrådets konstellationer. Senast var frågan uppe på Europeiska rådet i Sevilla, där konstellationerna reducerades till tio. Omställningen var ett led i en generell omstrukturering av rådets arbete. Konventet vill skriva in konstellationen utrikes frågor och konstellationen allmänna frågor samt konstellationen allmänna frågor och lagstiftning kombinerad med egenskapen av lagstiftare i fördraget. I övrigt skall Europeiska rådet anta ett europeiskt beslut om i vilka andra konstellationer ministerrådet får sammanträda.

Rådet fungerar för närvarande utifrån ett sex månaders cirkulerande ordförandeskap på alla nivåer. Detta framgår av fördraget. Enligt konventets förslag skall Europeiska rådet också besluta om detaljerna i det cirkulerande ordförandeskapet. Formuleringarna i förslaget medför

genomgripande förändringar i ett system som kan anses fungera rätt bra.

Ordförandeskapet för ministerrådskonstellationer, andra än utrikes frågor, skall innehåsa av medlemsstaternas företrädare inom området på grundval av ett jämlikt roterande system i perioder om minst ett år. Tidsbegränsningen syftar sannolikt till en splittring av ett samordnat ordförandeskap. Då får i stället den ständige ordföranden för Europeiska rådet ta över rollen som samordnare. Tanken är sannolikt att ordförandeskapet skall vara ett teamarbete, en tankegång som också Finland har försökt föra fram i reformarbetet.

Utskottet förutsätter att statsrådet i första hand arbetar för att ändra konventets förslag om roterande ordförandeskap för att ordförandeskapet också skall kunna innehåsa en kortare tid än ett år. Utskottet är öppet för olika modeller, till exempel ett ordförandeskap i team, förutsatt att medlemsstaterna kan garanteras så jämlika villkor som möjligt inom ramen för ordförandeskapet i ministerrådet. I arbetsgrupper och kommittéer kan utskottet tänka sig ett längre ordförandeskap.

Europaparlamentet. Utskottet upprepar här sin tidigare ståndpunkt (StoUU 1/2003 rd) att det inte finns någon anledning att ändra platsfördelningen i Europaparlamentet. I likhet med statsrådet anser utskottet att beslutet om ändrade kriterier för platsfördelningen skall fattas av en regeringskonferens och inte av Europeiska rådet genom ett europeiskt beslut.

Kommissionen. Det generella målet för arbetet i konventet var att effektivisera unionens verksamhet och kravet gäller självfallet också alla institutioner. Redan på regeringskonferensen i Nice var det många som drev på en nedbantad och därmed effektivare kommission. Det finns många olika synpunkter på hur många kommissionärer det behövs och hur kommissionens arbetsrutiner skall se ut. Principen om en mindre kommission och en rättvis rotation mellan medlemsstaterna antogs redan i Nice. Statsrådet kan

tänka sig en kommission som efter 2009 har en röstberättigad ledamot från varje medlemsstat och som delar upp arbetet på ett rättvist sätt mellan medlemsstaterna.

När kommissionen och många medlemsstater anser att varje medlemsstat också framöver måste ha sin egen ledamot i kommissionen samtidigt som kommissionens arbete förbättras och effektiviseras med andra medel, vill utskottet ställa sig bakom statsrådets ståndpunkt. Å andra sidan anser utskottet att en mindre kommission med en rättvis rotation mellan medlemsstaterna är ett bättre förslag än konventets modell med röstberättigade och icke röstberättigade kommissionärer.

Utskottet omfattar statsrådets hållning när det gäller valet av ordförande för kommissionen.

Unionens utrikesminister. Utskottet stöder förslaget att sammanslå de uppgifter som den nuvarande höge representanten och kommissionären för yttre förbindelser har. Det föreslagna arrangemanget möjliggör bättre ett politiskt ansvar för unionens utrikespolitiska representant gentemot både medlemsstaterna och unionens institutioner än den nuvarande ordningen med en hög representant (StoUU 1/2003 rd). Utskottet anser ändå att frågan om att samordna befattningen som ständig ordförande för Europeiska rådet och utrikesministerposten är ett av de mest svårlösta problemen. Utrikesministern föreslås, i motsats till kommissionens övriga medlemmar, bli utnämnd av Europeiska rådet i stället för av Europaparlamentet. Utnämning befogenheten skapar ett klart beroendeförhållande mellan utrikesministern, som är vice ordförande för kommissionen, och Europeiska rådet. Hur skall unionen kunna trygga samstämmighet mellan den ständige ordföranden och utrikesministern vid eventuella tvister om de yttre förbindelserna? Förslaget med dubbla hattar för utrikesministern sammankopplar tre institutioner med de yttre förbindelserna. Trots att syftet är det motsatta kan detta försämrade möjligheterna att driva en samordnad politik för de yttre förbindelserna.

Statsrådet är berett att anta förslaget om en utrikesminister, men är skeptiskt till att utrikesmi-

nistern skall vara ordförande i ministerrådet i konstellationen utrikes frågor. En av anledningarna till att en utrikesministerpost inrättas är att unionen vill höja profilen för den höge representanten, särskilt i internationella sammanhang. Det är befogat att inte en och samma person har initiativrätt, rätt att vara ordförande när beslut fattas och rätt att genomföra besluten, men å andra sidan skulle utrikesministern få en starkare ställning i och med ordförandeskapet i rådskonstellationen utrikes frågor. Dessutom är det oklart vilken roll utrikesministern de facto har i kommissionen. Det kan tänkas att rådet genom utrikesministern får en egen ledamot i kommissionen. Resultatet kan vara att gränserna blir suddiga mellan kommissionen och ministerrådet, inbegripet kommissionens generaldirektorat och rådets generalsekretariat.

I konventet stod det klart att Finlands modell med en utrikesminister placerad i kommissionen inte väcker genklang hos tillräckligt många länder. Därför är det viktigt att utformningen av utrikesministerbefattningen studeras nog på regeringskonferensen, särskilt samordningen av befattningarna som utrikesminister och ordförande för Europeiska rådet. Vidare föreslår utskottet att utrikesministern kunde väljas på samma sätt som de övriga ledamöterna i kommissionen. Då skulle utrikesministern inte vara lika beroende av Europeiska rådet.

Utskottet omfattar statsrådets hållning kompletterad med synpunkterna ovan.

Domstolen. Utskottet håller med statsrådet om att bestämmelserna om domstolen måste förtydligas på regeringskonferensen. Däri ingår också att namnfrågan blir löst på ett tillfredsställande sätt också när det gäller finskan. Vidare ställer sig utskottet bakom förslaget att ge fysiska och juridiska personer större rätt att väcka talan samt förslaget att effektivisera påföljderna avseende domar som gäller brott mot medlemsförpliktelserna.

Dessutom vill utskottet understryka att artikel 18 föreskriver att unionen skall ha en gemensam institutionell ram i syfte att sträva efter att förverkliga unionens mål. EG-domstolen har i

sin rättspraxis beaktat unionens mål, men man kan fråga sig om det ingår i domstolens behörighet att arbeta för att förverkliga unionens mål. Rent principiellt sett kan bestämmelsen strida mot artikel 24 om domstolen. Enligt artikeln skall domstolen säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av konstitutionen.

De nationella parlamentens roll

Utskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande (StoUU 1/2003 rd) och upprepar sin skeptiska inställning till förslagen att unionen skall ha rätt att ingående reglera de nationella parlamentens roll. Utskottet menar att inga sådana mekanismer behövs och dessutom inte räcker till för att säkerställa de nationella parlamentens roll. Under vissa omständigheter kan mekanismerna också försämra riksdagens konstitutionsenliga roll, om de nationella parlamentens rätt till medbeslutande läggs fast på en lägre nivå än Finland har i dag.

Parlamenten utövar inflytande på den nationella politiken genom sin regering. Förhållandet mellan det nationella parlamentet och regeringen hör till de viktiga frågor kring den nationella suveräniteten som inte skall läggas fast på unionsnivå. Utskottet kan godta reglerna i protokollet om de nationella parlamentens roll under förutsättning att bestämmelserna i protokollet om institutionernas skyldighet att förse de nationella parlamenten med information och handlingar inte inverkar på de skyldigheter som statsrådet och de rättigheter som riksdagen har enligt 96 och 97 § i grundlagen och under förutsättning att regeringen på regeringskonferensen på lämpligt sätt ger uttryck för att Finlands grundlag är det primära regelverket i regleringen av förhållandena mellan statsrådet och riksdagen.

Utan att intervensera i medlemsstaternas interna regelverk kunde protokollet slå fast de minimikrav kring utformningen av de nationella parlamentens roll som COSAC, forumet för företrädare för de nationella parlamentens utskott för europafrågor och företrädare för Europaparlamentet, antog i december 2002 (de parlamentariska riktlinjerna från Köpenhamn).

Samarbete mellan de nationella parlamenten bör vara möjligt också utan medverkan från Europaparlamentet när samarbete är önskvärt, påpekar utskottet. Det kan behövas exempelvis när de nationella parlamenten har lagt fram en gemensam ståndpunkt för unionens institutioner, dit också Europaparlamentet hör.

Unionens verksamhet inom olika politikområden

Allmänt

Utskottets överväganden. I likhet med redogörelsen koncentrerar sig utskottet i detta utlåtande bara på vissa större frågor inom unionens politikområden. Utskottet vill påminna om att förklaringen om unionens framtid på Europeiska rådet i Laeken inte gav konventet något mandat att befatta sig med innebörden i unionens politikområden. Målen att förtydliga och förenkla fördraget krävde emellertid att konventet gick igenom politikområdena, men främst i tekniskt hänseende. En arbetsgrupp bestående av rättsliga experter från unionens institutioner gick igenom de gällande fördragen och uteslöt en rad föråldrade bestämmelser. Arbetsgruppen kom företrädesvis med förslag till en översyn av beslutsprocesserna.

Konventet behandlade nästan inte alls del III i utkastet till fördrag. Konventsledamöterna fick tillgång till texten första gången först i maj. Konventet hade bara en enda allmän debatt om politikområdena. Därefter antogs förslagen vid det sista plenarmötet i juli. Ledamöterna lade fram tusentals förslag till ändringar i texten men bara ett fåtal beaktades.

Bara det faktum att konventet behandlat del III mycket bristfälligt bör ge regeringskonferensen anledning att fördjupa sig i frågan. Dessutom är det värt att notera att del III fortfarande innehåller föråldrade bestämmelser, många bestämmelser som strider mot del I och vissa brister bland annat i de ingående bestämmelserna om institutionerna. A och O i sammanhanget är att de rättsliga grunderna i del III formuleras tydligt och exakt eftersom de lägger fast unionens befogenheter.

På grund av den pressade tidsplanen har inte heller utskottet kunnat behandla politikområdena med den grundlighet som hade varit önskvärd i detta fall. De finländska konventsrepresentanternas ändringsförslag kan säkert komma väl till pass på regeringskonferensen, framhåller utskottet.

Utskottet förutsätter att statsrådet informerar riksdagen om och när förslag till ändringar i del III i fördraget kommer upp i förhandlingarna på regeringskonferensen.

Rättsliga och inrikes frågor

Statsrådets redogörelse. De rättsliga och inrikes frågorna ingår dels i artikel I-41, dels i ett särskilt kapitel i del III med bestämmelser om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Ambitionen är att utforma en gemensam politik för asyl, invandring, kontroll av de yttre gränserna, en hög säkerhetsnivå genom samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter och medborgarnas tillgång till rättsväsendet. Målen skall nås genom tillnärmning av de nationella bestämmelserna, insatser för att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan myndigheterna i medlemsstaterna genom ömsesidigt erkännande och operativt samarbete mellan myndigheterna i medlemsstaterna.

Enligt statsrådet var en av de principiellt sett viktigaste reformerna att pelarindelningen i rättsliga och inrikes frågor undanröjdes och att lagstiftningsförfarandena samordnades, likaså att de generella bestämmelserna om domstolens behörighet utvidgades. Vi har att göra med ett område som ingår i medlemsstaternas delade kompetens. I det fallet tillämpas normala lagstiftningsinstrument och andra instrument enligt fördraget om en konstitution, likaså de anknyttande antagandeförfarandena, inbegripet lagstiftningsförfarandet. I klartext betyder detta att rättsliga och inrikes frågor hädanefter till största delen skall beslutas med kvalificerad majoritet. Också Europaparlamentet lagstiftar. Huvudregeln är att domstolens behörighet regleras enligt bestämmelserna om den allmänna behörigheten för domstolen.

Med avseende på medlemsstaternas suveränitet är de rättsliga och inrikes frågorna både känsliga och mycket viktiga. För att balansera upp den slopade pelarindelningen har konventet lagt till en del bestämmelser som ger Europeiska rådet och de nationella parlamenten en starkare roll inom de övriga politikområdena. Dessutom får medlemsstaterna ha kvar sin parallella initiativrätt, men bara i samarbetet mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter. Dessutom måste initiativet få stöd från en fjärdedel av medlemsstaterna.

Europeiska rådet skall bestämma strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa. I protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna sägs att kommissionen skall ompröva sitt förslag om minst en fjärdedel av det totala antal röster som tilldelats medlemsstaternas nationella parlament och kamrarna i de nationella parlamenten lämnar motiverade yttranden om att kommissionens förslag inte respekterar subsidiaritetsprincipen. De nationella parlamenten får också delta i utvärderingssystemen och vara knutna till den politiska kontrollen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

Ändringarna i bestämmelserna om invandring och asyl gäller först och främst en effektivare beslutsprocess. Inom området gränskontroll är ambitionen att gradvis införa samordnad övervakning av de yttre gränserna. Detta är också statsrådets mål. I fördraget ingår inga bestämmelser om en övernationell gränsbevakningsmyndighet som kunde ersätta de nationella gränsbevakningsmyndigheterna.

Konventet föreslår en solidaritetsklausul om politikområdena för gränskontroller, asyl och invandring. Den föreskriver att medlemsstaterna skall handla gemensamt i en anda av solidaritet och innefattar principer om en rättvis ansvarsfördelning. Statsrådet menar att solidariteten mellan medlemsstaterna i första hand bör främjas genom gemenskapsfinansiering och frivilliga gemensamma operationer.

De viktigaste ändringarna inom det polisiära samarbetet är att lagstiftningsförfarandet revideras och att fördraget får bestämmelser om den operativa verksamheten. I lagstiftningsfrågor kommer beslut med kvalificerad majoritet att tillämpas, men bestämmelser om operativt samarbete skall fastställas med enhällighet. Enhällighet kvarstår också i beslut där det fastställs på vilka villkor och vilka gränser som de behöriga myndigheterna i en medlemsstat får ingripa på en annan medlemsstats territorium i förbindelse och i samförstånd med myndigheterna i denna stat.

I fördraget preciseras också Europols operativa roll. Alla Europols operativa insatser skall genomföras i samverkan och samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. Tvångsåtgärder får genomföras endast av de behöriga nationella myndigheterna.

En ständig kommitté skall inrättas vid ministerrådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen främjas och förstärks i frågor som rör den inre säkerheten och för att främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. I redogörelsen säger statsrådet att Finland ursprungligen var främmande inför tanken att det införlivas ständiga och tungrodda strukturer för det operativa samarbetet inom EU:s ram. Statsrådet ser dock att mekanismen kan ha ett mervärde förutsatt att det redan i förväg säkerställs att den ständiga kommittén fungerar. Alla myndigheter med ansvar för den inre säkerheten måste involveras i samarbetet inom ramen för kommittén (judiciella myndigheter, polis, gränsbevakningsmyndigheter, tull, räddningsmyndigheter).

Bestämmelserna om civilrättsligt samarbete motsvarar i det stora hela de gällande bestämmelserna. Principen om ömsesidigt erkännande som antogs av Europeiska rådet i Tammerfors skrivs nu in i konstitutionen. Däremot har det gällande kravet att åtgärder rörande civilrättsligt samarbete skall behövas för att den inre marknaden skall fungera väl strukits. Statsrådet upprepar i redogörelsen de finländska konvents-företrädarnas ståndpunkt att kopplingen till den

inre marknaden fortfarande bör vara grunden för det civilrättsliga samarbetet. Inskränkningen har haft en förtydligande effekt för behörighetsfrågorna. Dessutom bör noteras att det inte ingick i konventets mandat att utvidga unionens behörighet. Dessutom anser statsrådet att behörigheten inom det civilrättsliga samarbetet ytterligare måste preciseras, särskilt vad gäller familjerätten.

Enligt redogörelsen är den diffusa befogenhetsfördelningen inom materiell straffrätt inom området rättsliga och inrikes frågor den mest komplicerade ändringen. Förslaget tillåter en tillnärmning av de nationella bestämmelserna om materiell straffrätt (rekvisit och påföljder) genom minimiregler som fastställs i europeiska ramlagar. Detta gäller områden av särskilt grov brottslighet med ett gränsöverskridande inslag, som enligt en uttömmande förteckning bland annat är terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig handel med droger, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad brottslighet. I och med att brottsligheten ökar kan ministerrådet efter Europaparlamentets godkännande fatta ett enhälligt beslut om att listan skall utvidgas.

Enligt förslaget från konventet kan gemensamma minimiregler också fastställas på områden som påverkar det allmänna intresset som omfattas av unionens politik. Områdena räknas inte upp i bestämmelsen. Däremot sägs det att en tillnärmning av straffrättsliga normer måste vara nödvändig för att säkerställa att unionens politik skall kunna genomföras effektivt på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder. Besluten fattas enligt samma förfarande som när harmoniseringsåtgärderna antas. Exempel på sådan brottslighet som nämnts i sammanhanget är bedrägeri beträffande unionens finansiella intressen, medhjälp till illegal invandring och vistelse, illegal införsel och piratism, miljöbrott och rasism och främlingsfientlighet.

Enligt statsrådet är den rättsliga grunden för brott mot ett allmänt intresse inte helt oproblematisk eftersom bestämmelsen inte uppfyller kravet på exakthet och exakt avgränsning av be-

stämmelser om överlämnande av straffrättsliga befogenheter. Om förslaget godkänns kommer befogenheter inom materiell straffrätt att föras över på unionen, och detta är oacceptabelt. På regeringskonferensen bör Finland arbeta för att brottslighet som gäller unionens allmänna intresse tas in i en uttömmande förteckning över former av brottslighet som är särskilt allvarliga och har ett gränsöverskridande inslag. I förekommande fall skall listan kunna kompletteras enligt det som sägs ovan.

Statsrådet upprepar sin tidigare uppfattning att det inte behövs någon europeisk åklagarmyndighet. Fördraget tillåter att en åklagarmyndighet inrättas om ministerrådet fattar beslutet med enhällighet. Statsrådet anser att det inte har anförts adekvata skäl för en åklagarmyndighet och att unionen med större satsningar på Eurojust lika effektivt kan bekämpa gränsöverskridande brottslighet och brott som skadar unionens intressen.

Utskottets överväganden. Den ändring konventet föreslår hör till de största inom området rättsliga och inrikes frågor sedan den tredje pelaren kom till genom Maastrichtfördraget. Ändringarna i Amsterdamfördraget och Nicefördraget har inneburit flera steg i rätt riktning, men de har inte räckt till för att effektivisera beslutsprocesserna. Ända sedan Europeiska rådet i Tammerfors har ett område med frihet, säkerhet och rättvisa framstått som ett av de allra viktigaste målen i unionen. Kommissionen och rådet har bevakat måluppfyllelsen halvårsvis och Europeiska rådet har ingått nya åtaganden för måluppfyllelsen vid så gott som varje möte sedan dess. Flera av målen på fyra års sikt från Europeiska rådet i Tammerfors har emellertid ännu inte omsatts i praktiken. Händelserna den 11 september för två år sedan blev ett incitament som drev på insatserna för att förverkliga de gemensamma målen. Å andra sidan sattes fokus kanske en aning för mycket på bekämpningen av hot mot säkerheten.

En effektivisering av beslutsprocesserna till följd av den slopade pelarindelningen, en samordning av lagstiftningsförfarandena och en utvidgning av domstolens behörighet står i sam-

klang med Finlands långsiktiga mål, understryker stora utskottet. Samtidigt får unionen avsevärt större behörighet i frågor inom den tredje pelaren. Dessutom bidrar de många inexakta definitionerna till att behörighet förs över på unionen. De rättsliga och inrikes frågorna ingår centralt i den nationella suveräniteten. Därför är det ytterst viktigt att befogenheter förs över på unionen med bästa möjliga tydlighet och exakthet.

Ambitionerna att slopa pelarindelningen och mellanstatligheten överskuggas av att Europeiska rådet får en särställning när det gäller att planera lagstiftningen och lägga upp de strategiska riktlinjerna. Bestämmelsen ifrågasätter artikel I-20 som förbjuder att Europeiska rådet lagstiftar och även artikel I-25.2 om kommissionens initiativrätt. Utskottet håller med statsrådet om att fördraget inte behöver någon särbestämmelse om de nationella parlamentens rätt att övervaka det straffrättsliga och det polisiära samarbetet.

Övergången till beslut med kvalificerad majoritet är onekligen ett steg framåt i politiken för invandring och asyl. Redan i Nice fattade unionen ett villkorat beslut om kvalificerad majoritet i dessa fall, men det är osannolikt att villkoren fullföljs inom den närmaste framtiden. Med avseende på rättssäkerheten för alla unionsmedborgare, medborgare från tredje länder som vistas legalt i unionen och också för människor som söker asyl och tillfälligt skydd är det en fråga av stor dignitet att unionen utformar en gemensam politik för invandring, asyl och tillfälligt skydd. Konventets förslag till satsningar på övervakningen av de yttre gränserna ligger i linje med Finlands hållning. Konventets förslag om en rättvis ansvarsfördelning i övervakningen av de yttre gränserna och i politiken för asyl och invandring är befogad, anser stora utskottet. Ändå omfattar utskottet statsrådets hållning att solidariteten mellan medlemsstaterna först och främst bör främjas med hjälp av gemenskapsfinansiering och frivilliga gemensamma operationer.

Utskottet vill påminna om att det dels behövs gemensam lagstiftning, dels operativt samarbete mellan myndigheterna i medlemsstaterna för att unionen skall kunna utforma ett område för fred,

säkerhet och rättvisa. Med stöd av de grundläggande principerna för Europeiska unionen är det de nationella myndigheterna som genomför unionsbestämmelserna på nationell nivå. Därmed måste operativ samverkan vara subsidiärt. I dagsläget existerar det nästan ingen som helst operativ samverkan mellan myndigheterna i medlemsstaterna. Samordningen av aktiviteter i medlemsstaterna bör i första hand ordnas inom ramen för rådets normala samarbetsformer. Medlemsstaterna har rätt att besluta om de nationella myndigheternas operativa insatser. Med hänvisning till detta har utskottet en mer skeptisk inställning än statsrådet till att unionen inrättar en ständig kommitté för att främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Utskottet är berett att godta förslaget att medlemsstaternas lagstiftning om materiell straffrätt tillnärmas varandra genom allmänna minimibestämmelser inom ramen för europeiska ramlagar för mycket allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag. I likhet med statsrådet anser utskottet att förslaget om brott som riktar sig mot unionens allmänna intresse är dåligt. Det är inte acceptabelt att kommissionen föreslås få ett öppet mandat för befogenheter inom materiell straffrätt. Man måste kunna kräva både tydlighet och exakthet av definitioner som gäller straffrättsliga befogenheter.

Om en europeisk åklagarmyndighet inrättas ändras kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i grunden. Också framöver är det medlemsstaterna som skall inneha de största befogenheterna i straffrättsliga frågor. Enligt vissa bedömningar är en åklagarmyndighet det första steget mot en övernationell straff- och processrätt. Ett samarbete utifrån ett ömsesidigt erkännande är ett betydligt bättre alternativ än en europeisk åklagarmyndighet, understryker utskottet. Därutöver kan medlemsstaterna främja samarbetet inom ramen för Europeiska polismyndigheten Europol och inte minst inom ramen för det europeiska åklagarsamarbetet Eurojust och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning OLAF. Med hänvisning till det som sägs ovan anser utskottet att det varken är nödvän-

digt eller lämpligt att en europeisk åklagarmyndighet inrättas.

Utskottet upprepar sin skeptiska hållning till att en ständig kommitté inrättas för att främja samordningen av operativa åtgärder.

Utskottet anser att statsrådet på regeringskonferensen skall föra fram den ändring i artikeln som Finland lade fram redan i konventet, att en uttömmande lista över brott som riktar sig mot unionens gemensamma intresse tas in i fördraget. Om en uttömmande lista inte kan antas bör besluten inom alla politikområden fattas med enhällighet.

Utskottet upprepar sin tidigare negativa inställning till att en europeisk åklagarmyndighet inrättas.

Unionens yttre åtgärder — handelspolitiken

Statsrådets redogörelse. Enligt statsrådets redogörelse byggde regeringens mål i konventet på samma riktlinjer som Finlands mål vid regeringskonferensen 2001 som beredde Nicefördraget. Det övergripande målet var att slutföra det i Nice påbörjade arbetet med att skapa en effektivare och förnyad gemensam handelspolitik som skulle stämma överens med de nya internationella handelspolitiska strukturerna. Detta var också en av förutsättningarna för EU:s utvidgning. Samtidigt gällde det att säkerställa den nationella behörigheten i fråga om beslut om den offentliga basservicen.

Förslaget till konstitutionsfördrag svarar enligt redogörelsen huvudsakligen mot regeringens målsättning. Genom att unionen har exklusiv behörighet inom handelspolitiken och handeln med alla tjänster kommer att omfattas av unionens handelspolitiska behörighet och genom att direkta utländska investeringar kommer att ordnas in under den gemensamma handelspolitiken blir det möjligt för EU att bedriva en samlad handelspolitik. Med avvikelse från det gällande fördraget utsträcks unionens handelspolitiska behörighet till alla tjänster samt till direkta

utländska investeringar. De handelspolitiska avtalen med tredje länder faller inom unionens behörighet och ingås därför av ministerrådet tillsammans med Europaparlamentet. Det kräver inte längre nationell ratificering, vilket i vissa delar fortfarande är fallet enligt Nicefördraget.

Enligt konventets förslag inverkar behörigheten inom handelspolitiken inte på den interna behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. I bestämmelsen ingår dessutom ett s.k. harmoniseringsförbud. Den handelspolitiska behörigheten innebär inte harmonisering av medlemsstaternas lagar eller förordningar inom ett område där konstitutionen utesluter en sådan harmonisering. Den nuvarande bestämmelsen om att ministerrådet och kommissionen skall se till att de avtal som förhandlas fram är förenliga med unionens interna politik och interna regler föreslås stå kvar. Syftet är att säkerställa att den nationella behörigheten i fråga om välfärdstjänster och kulturella tjänster inte inskränks genom handelspolitiken.

Beslut om handelspolitiken fattas av rådet enligt förfarandena och beslutsreglerna för internationella fördrag. Rådet fattar i regel sina beslut med kvalificerad majoritet, men med enhällighet bland annat om avtalet omfattar bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att interna regler ska kunna antas. Enligt vissa undantagsbestämmelser ska ministerrådet besluta med enhällighet på sådana områden inom handel med tjänster som innebär förflyttning av personer samt handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter, om ett avtal omfattar bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att interna regler ska kunna antas. Ministerrådet fattar enhälliga beslut också på sådana områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, om dessa riskerar att skada unionens kulturella och språkliga mångfald. Tillägget om risken i underpunkten gör den lösryckt och självständig i relation till beslutssystemet i övrigt.

Enligt regeringen är det viktigt att bibehålla det nationella medinflytandet över besluten i ministerrådet. På de områden där det krävs enhällighet för att interna unionsakter ska kunna antas ska det krävas enhällighet också i handelspo-

litiken. Men på grund av en specialbestämmelse framhåller regeringen att konstitutionsfördraget kan tolkas som att denna princip inte är tillämplig i alla delar. Därför bör det konstitutionella fördraget enligt regeringens mening ytterligare förtydligas för att den allmänna bestämmelsen helt entydigt ska bli tillämplig också på handelspolitiska avtal och verkställigheten av dem.

I konventets konstitutionsförslag föreslås också att Europaparlamentet (EP) ska få en starkare ställning inom handelspolitiken. Europaparlamentet måste höras om alla handelsavtal och för vissa avtal krävs dessutom parlamentets godkännande. De åtgärder som krävs för att genomföra den gemensamma handelspolitiken ska dessutom fastställas genom europeiska lagar eller ramlagar. Detta ger Europaparlamentet en likadan ställning som inom medbeslutandeförfarandet vid beslut om sådana åtgärder, om de inte med stöd av artikel I-35 i konstitutionsfördraget delegeras till kommissionen.

Om Europaparlamentet får en starkare roll kan det för unionens interna behörighet enligt regeringen betyda att den praktiska handelspolitiken bromsas upp och försvåras. Därför bör konstitutionsfördraget formuleras om på den punkten att Europaparlamentet får ett större medinflytande över det handelspolitiska beslutsfattandet framför allt i lagstiftningsfrågor, men att det inte gäller till exempel enskilda tillämpningsfall.

Utskottets överväganden Förslaget att föra över exklusiv behörighet till unionen inom hela handelspolitiken och att avstå från de undantagsområden som enligt Nicefördraget hör till den delade kompetensen är principiellt mycket viktigt. I praktiken inverkar det på de nationella parlamentens rätt att ratificera uppkomna gemensamma avtal, om den nationella konstitutionen har krävt det. För Finlands riksdag betyder reformen att rätten att godkänna unionens handelsavtal enligt 94 § i grundlagen går förlorad. Enligt 93 § 2 mom. ska ärendet tas till behandling i riksdagen enligt 96 och 97 §. Ändringens verkliga effekter är en bedömningsfråga. Riksdagen har veterligen aldrig förkastat ett framlagt för-

drag, om man bortser från att randstatsfördraget i Warszawa (RP 96/1921 rd) förföll 1922 på grund av misstroendevotum mot utrikesministern och regeringens avgång. Rätten till nationell ratificering kan dock ses som en betoning av betydelsen av riksdagens ståndpunkt.

Ändringen vore däremot betydande med tanke på en effektiv gemensam handelspolitik. Alla avtal föreslås träda i kraft genom ett beslut på unionsnivå. Detta bidrar utan tvekan till en snabb anpassning av det internationella avtalssystemet. Inte minst när unionen utvidgas kan en fördröjd nationell ratificering urholka unionens yttre åtgärder och dess trovärdighet i betydande grad.

De grundläggande principerna för den interna behörigheten och harmoniseringsförbudet bibehålls oförändrade. Handelspolitiska åtgärder ska inte få inverka på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Det bör dock noteras att befogenhetsbestämmelserna förändras med konstitutionsfördraget och att frågan måste analyseras i ljuset av den nya situationen. I och med att den explicita bestämmelsen i konstitutionsfördraget om att kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster ingår i den delade behörigheten måste behörighetsfrågan analyseras med tanke på artiklarna om allmänna befogenheter i del I och artiklarna om den inre marknaden i del III. Nedan behandlas denna fråga uttryckligen med tanke på dessa tjänster.

Enligt konventet har unionen och medlemsstaterna delade befogenheter bland annat i frågor som gäller den inre marknaden, vissa delar av socialpolitiken och gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa. I artiklarna om socialpolitik finns ingen egentlig rättslig grund för sociala tjänster. Det närmaste fördraget kommer är bestämmelserna om kampen mot social utslagning och modernisering av systemen för socialt skydd genom vilka uttryckligen utesluts möjligheten att fastställa minimikrav genom europeiska ramlagar i dessa frågor.

Frågor som gäller kompletterande åtgärder bland annat till skydd för och förbättring av

människors hälsa, utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott samt kultur hänförs till de kompletterande åtgärderna. I artikeln om folkhälsa framhålls explicit att unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Artikeln om kultur tar inte upp frågan om produktion av kulturella tjänster utan samarbete mellan medlemsstaterna och olika slag av gemensamma stödåtgärder. I artikeln om utbildning finns ingen rättslig grund i fråga om utbildningstjänsternas innehåll, organisation eller tillhandahållande av dem, med undantag för utvecklingen av distansundervisning. Artikeln om yrkesutbildning innehåller längre gående mål också för utbildningens innehåll och tillträde till utbildningen. Å andra sidan sägs det uttryckligen att medlemsstaterna har fullt ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation. Alla dessa artiklar om kompletterande åtgärder är förknippade med ett harmoniseringsförbud.

Enligt erhållen utredning har EG-domstolen i sin rättspraxis slagit fast att vilken som helst hälsovårdstjänst som tillhandahållits mot vederlag omfattas av den fria rörligheten för tjänster utifrån inre marknadsreglerna, åtminstone vad gäller patienters rätt att fritt utnyttja tjänster. Rättspraxis vacklar för utbildningens del. Den allmänna utbildningen räknas inte till tjänster i ett inre marknads sammanhang. En avgjort privat finansiell grund, däribland avgifter som tas ut hos de studerande, utgör det slag av utbildningstjänst som omfattas av den inre marknaden.

Att tjänster som kan betraktas som välfärds-tjänster i princip omfattas av inre marknadsreglerna betyder dock inte att reglerna för den inre marknaden, t.ex. konkurrensregler eller regler om statligt stöd och offentlig upphandling, tillämpas som sådana på dessa tjänster. EG-domstolens breda rättspraxis möjliggör avvikelser från dessa regler. Avvikelse har uttryckligen motiverats med medlemsstaternas socialpolitiska mål. Audiovisuella tjänster kan generellt sett betraktas som inre marknadstjänster. Det s.k. direktivet om television utan gränser har antagits med stöd av artiklarna om den inre marknaden och beslut med kvalificerad majoritet.

Utifrån det ovan sagda kan man alltså dra den slutsatsen att unionen enligt konstitutionsfördraget inte har egentlig behörighet visavi lagstiftningen om social- och hälsovårdstjänsters, kulturella tjänsters och utbildningstjänsters innehåll och organisation. Och ändå kan dessa tjänster utifrån utnyttjande och tillhandahållande omfattas av den fria rörligheten för tjänster genom reglerna om den inre marknaden. I fråga om bl.a. marknadstillträde kan de i så fall omfattas av gemenskapens behörighet.

Det finns gott om rättspraxis på denna punkt och den talar starkt för att medlemsstaterna har rätt att utan hinder av reglerna om den inre marknaden genomföra sina socialpolitiska mål också genom sådana företag och tjänster som lagstiftningen om den inre marknaden i princip är tillämplig på. Men EG-domstolens nyaste rättspraxis har inte skrivits in i konstitutionsfördraget och därmed är frågan fortfarande oklar och måste även i framtiden avgöras genom domstolspraxis. Detta kan inte ses som ett tillfredsställande sätt att upprätta ett nytt konstitutionsfördrag.

Det oklara i situationen illustreras av att Finlands företrädare i konventet lämnade in ett ändringsförslag till bestämmelserna om den fria rörligheten för tjänster i del III i fördraget. Ändringsförslaget avser att begränsa bestämmelsernas inverkan på medlemsstaternas skyldigheter att finansiera, organisera och tillhandahålla hälsovårdstjänster. Förslaget har inte beaktats i konstitutionsfördraget. Regeringen anser i sin redogörelse att det fortfarande bör tas in i konstitutionsfördraget.

Reglerna om handelspolitiska beslut är också oklara i konstitutionsförslaget. Regeringen har i sin redogörelse gått in för en tolkning som tar hänsyn till konstitutionsfördraget som helhet, vilket innebär att om en artikel kräver enhällighet för att anta en unionsakt, krävs det också enhällighet för ett avtal om yttre förbindelser. Enligt denna tolkning krävs det enhällighet också för handelsavtal om de aktuella välfärdstjänsterna åtminstone till den del det inte är fråga om fri rörlighet för tjänster.

Enligt utskottets uppfattning finns det dock en viss risk för att undantagsbestämmelsen i artikel

III-217.4 led 1, som innehåller ett samstämmigt kriterium men som är begränsad till sin räckvidd, kommer att tolkas enligt principen *lex specialis* som det enda undantaget från beslut med kvalificerad majoritet när artikel III-217 är den rättsliga grunden för ett beslut. Den andra undantagsbestämmelsen i artikeln har inte med den interna beslutsordningen att göra utan med ett kvalitetskriterium, dvs. risken för att avtalet skadar unionens kulturella och språkliga mångfald.

Tolkningsprincipen i statsrådets redogörelse ger inte heller något entydigt svar på vilket slag av beslutsordning som är lämplig i det fall att ett handelsavtal i första hand gäller marknadstillträde för tjänster och det i linje med den interna behörigheten handlar om ett inremarknadsärende som gäller fri rörlighet för tjänster. I så fall fattas också unionens interna beslut i regel med kvalificerad majoritet. Också konventets förslag om en ny rättslig grund för en europeisk lag som skall antas med kvalificerad majoritet och som gäller tjänster i anknytning till ett allmänt ekonomiskt intresse bidrar till osäkerheten kring beslutsordningen för handeln med tjänster.

Som framhållits på annat håll i detta utlåtande har utskottet haft som mål en allmän utveckling och effektivisering av unionens verksamhet och en förenkling av fördragen. Handelspolitiken utgör inget undantag i detta avseende. Unionens utvidgning ger bara en ny dimension och ökad vikt åt dessa krav.

Utskottet har visserligen i sina tidigare överväganden ställt sig mycket reserverat till en utvidgning av EU:s behörighet inom den gemensamma handelspolitiken, inte minst vad gäller välfärdstjänsterna. Riksdagen intog en försiktigare ståndpunkt än regeringen i beredningen av Nicefördraget. Kompromissen om Nicefördraget tillfredsställde utskottet. Det fanns inget behov att ändra ståndpunkt ens efteråt. Tvärtom har det funnits en önskan att bibehålla den nationella behörigheten i fråga om välfärdstjänster vid både WTO-förhandlingarna och behandlingen i konventet.

Övervägandena bör ses mot bakgrund av farhågorna om att vår modell för produktion av välfärdstjänster inte står sig särskilt väl i en mark-

nadsbaserad internationell konkurrens. Det allmänna bär huvudansvaret för servicesystemets funktion och finansiering. Ändå har man velat anlita privata serviceproducenter och kommunerna har fått en mycket stor frihet att välja mellan olika sätt att producera tjänster. Konkurrensbestämmelser, regler om statligt stöd, marknadstillträde och krav på nationell behandling också när det gäller utländska serviceproducenter är faktorer som kan göra det svårt att uppnå de offentliga politiska målen. Utskottets överväganden bör ses mot bakgrunden av principen att beslut om produktion av välfärdstjänster bör fattas på de grunder som gäller det behöriga politiska området, inte på konkurrensgrunder, även om konkurrensen kan erbjuda ytterligare verktyg för att uppnå de politiska målen.

Trots att varken EU eller WTO har några ambitioner på att öppna upp dessa tjänstesektorer för internationell konkurrens bör konstitutionsfördraget analyseras på mycket lång sikt. Därför har det varit nödvändigt att se mycket grundligt och kritiskt på olika alternativ. Och därför måste också bestämmelserna i konstitutionsfördraget vara tydliga. De bör åtminstone inte mot bättre vetande öppna upp för oavsiktliga konsekvenser.

Vi bör ha kvar den nationella behörigheten och inte låta utomstående fatta beslut om våra välfärdstjänster också när den interna kompetensen utvecklas. Det kan ligga i Finlands intresse att unionen blir effektivare i att fatta beslut till exempel i vissa frågor inom kulturens eller socialpolitikens område. Fördragsutkastet har en sådan struktur att en effektivare intern kompetens eller beslutsprocess automatiskt kan få återverkningar för beslutsfattandet genom handelspolitiken. Logiskt sett är det så det bör vara. Med hänsyn till att unionens politik och rättsliga ordning har en mycket evolutiv karaktär och till att institutionerna har en tendens att dra maximal nytta av de nya rättsliga grunderna och förändringarna i dem är det dock fortfarande skäl att inta en försiktig hållning till konsekvenser och effekter som egentligen inte varit avsedda.

På grund av det ovan sagda krävs det för att säkerställa de nationella beslutsbefogenheterna enligt utskottets mening att rådet också framde-

les fattar enhälliga beslut om handel med välfärdstjänster. Samtidigt bör kompetensfrågorna tydliggöras så att reglerna för den inre marknaden och andra fördragsbestämmelser inte gör det svårare att tillhandahålla tjänster och att de inte på ett oförutsebart sätt kommer åt att påverka reglerna för handelspolitiska beslut.

När det gäller kompetensen vid investeringar har stora utskottet (StoUU 5/2000 rd) under föregående regeringskonferens ställt sig bakom statsrådets uppfattning, men med preciseringen att "gemenskapens rätt att ingå avtal kan utsträckas till avtal om vissa begränsade tjänster, direkta investeringar och handel med immaterialrätter" (kursiveringarna i det ursprungliga utlåtandet). Under utskottsbehandlingen i delegationerna har det förts diskussioner om effekten av direkta utländska investeringar på välfärdstjänsterna. Utskottet utgår i sitt ställningstagande från att utnyttjandet av unionens handelspolitiska kompetens vid direkta utländska investeringar inte påverkar det materiella innehållet i lagstiftningen om tjänster och inte heller beslutsfattandet om tjänster. Investerarna måste vid produktion av tjänster följa den nationella lagstiftningen i det land där investeringen görs.

Unionens exklusiva kompetens inom hela handelspolitiken och avskaffandet av den delade kompetensen innebär en ändring i riksdagens kompetens på nationell nivå. Men det bör noteras att riksdagens verkliga medinflytande alltid har grundat sig på att den har fått adekvat information om vad de framförhandlade avtalen innehåller och att den därmed har haft goda möjligheter att påverka Finlands förhandlingsmål och genomförandet av dem. Därför spelar det faktum att riksdagens godkännande enligt 94 § i grundlagen slopas och ersätts med förhandsmedverkan enligt 96 och 97 § i grundlagen ingen större roll i sak. Utskottets uttalade hållning i tidigare utlåtanden har varit att samtidigt som unionen får ökad behörighet att ingå avtal med tredje länder måste beslutsprocessen i unionen och den nationella politiska tillsynen över den förbättras.

Av det ovan sagda följer i relation till konstitutionsfördraget att regeringens skyldighet att

hänskjuta förhandlingarna om EU:s handelsavtal till riksdagen accentueras.

I statsrådets utredning med anledning av den nationella beredningen av avtal mellan Europeiska unionen och tredje länder (E 77/2000 rd) hänvisas till stora utskottets utlåtande (StoUU 5/1995 rd), där det sägs att texten till ett gemenskapsfördrag ska tas upp till behandling i riksdagen enligt 96 § grundlagen så fort statsrådet fått ett konkret förslag till fördragstext för kännedom. Till dess ska riksdagen informeras enligt 97 § grundlagen. I utredningen hänvisas till anvisningarna om EU-fördrag. Enligt dem har kommissionens förslag till förhandlingsbefogenheter och rådets beslut om förhandlingsbefogenheter och förhandlingsanvisningar ännu inte tolkats som förslag eller andra åtgärder som enligt 96 § grundlagen faller inom riksdagens behörighet. I anvisningarna framhålls ändå att stora utskottet med stöd av 97 § grundlagen bör informeras om alla principiellt viktiga, vittsyftande eller politiskt kontroversiella projekt redan innan saken lagts fram i form av ett officiellt förslag från kommissionen.

Utskottet anser att om konstitutionsfördraget antas särskilt i fråga om EU:s exklusiva kompetens måste anvisningarna och praxis för EU-fördrag ses över. Det räcker inte för att garantera riksdagens medinflytande att texterna till gemenskapsfördrag tas upp i riksdagen enligt 96 § i grundlagen först när regeringen har fått kännedom om ett konkret förslag till fördragstext.

Skyldigheten enligt 96 § i grundlagen att hänskjuta ärendet till riksdagen inträder redan när regeringen får kännedom om förslaget eller det formella förhandlingsanbudet, som, om det godkänns eller delegeras till EU de facto leder till ett åtagande för det framtida fördraget eller en del av det, om beslut i saken fattas i EU och ärendet enligt grundlagen faller inom riksdagens behörighet. Ända fram till dess skall riksdagen informeras enligt 97 § i grundlagen. Utskottet påminner att det enligt vårt konstitutionella system inte är betydelsefullt vilken EU-institution som fattar beslutet eller på vilken nivå det sker, om beslutet innebär ett faktiskt åtagande.

Med stöd av det ovan sagda är utskottet på de villkor som anförs längre fram berett att godkänna en utvidgning av unionens handelspolitiska behörighet till all handel med tjänster och till direkta utländska investeringar.

Utskottet ser det som nödvändigt att beslut om handeln med tjänster i fördraget i alla delar bygger på enhällighet i rådet när det handlar om välfärdstjänster enligt artikel 133.6 i det nuvarande Nicefördraget. De oklarheter och tvetydigheter som finns i konstitutionsfördraget på denna punkt måste elimineras genom att undantagen primärt anges i artikel III-217. Om det inte handlar om en tolkningsfråga utan om att konstitutionsfördraget leder till beslut med kvalificerad majoritet i handeln med välfärdstjänster, kan regeringen inte anta fördraget utan att riksdagen fattar ett nytt beslut i saken.

För att unionen ska kunna ges exklusiv kompetens måste riksdagen alltså ha en verklig möjlighet till föregående medinflytande över EU:s avtal med tredjeländer och deras innehåll. Det förutsätter i sin tur att regeringen blir skyldig att hänskjuta saken till riksdagen redan när den får kännedom om förslaget eller det formella förhandlingsanbudet, som om det godkänns eller lämnas på EU:s vägnar de facto leder till ett åtagande för det kommande fördraget eller en del av det, om beslut i saken fattas i EU och saken enligt grundlagen faller inom riksdagens behörighet. Ända fram till dess skall riksdagen informeras enligt 97 § i grundlagen.

Vad gäller Europaparlamentets roll i beslutsprocessen omfattar utskottet regeringens ståndpunkt.

Utskottet förutsätter att bestämmelserna i konstitutionsfördraget i linje med ändringsförslagen från Finlands representanter i konventet preciseras så att reglerna för den inre marknaden, inte minst den fria rörligheten för tjänster, inte inskränker och påverkar medlemsstaternas skyldigheter och möjligheter att ordna med sjuk- och hälsovårds- samt social- och utbildningstjänster. De gamla formuleringarna i reglerna om den inre marknaden som bland annat gäller be-

gränsad tillämpning av dem på myndigheter som tillgodoser ett allmänt ekonomiskt intresse eller socialpolitiska mål och de tjänster dessa tillhandahåller bör i princip och för klarhetens skull harmoniseras med EG-domstolens rättspraxis.

Utskottet förutsätter att unionens exklusiva kompetens inom handelspolitiken godkänns i konstitutionsfördraget bara om beslut enligt avtalen också om handel med utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster fattas med enhällighet på ovan beskrivet vis och om riksdagen på ovan beskrivet vis garanteras en möjlighet att behandla handelsavtalen enligt 96 § i grundlagen.

Ekonomisk och monetär politik

Konventet föreslår inte någon ändring i befogenhetsfördelningen vad gäller den ekonomiska och monetära politiken. I stället ses den nuvarande strukturen, som innebär att den ekonomiska politiken faller inom medlemsstaternas behörighet och den monetära politiken inom unionens exklusiva behörighet, som motiverad också i framtiden. Fördraget tydliggör en princip som är helt central med tanke på behörigheten. Enligt den ska medlemsstaterna samordna sin ekonomiska politik i unionen och se sin ekonomiska politik som ett gemensamt intresse och den vägen medverka till att unionens mål kan uppnås. Regeringen tillstyrker inte att detaljbestämmelser om multilateral övervakning fastställs i ett lagstiftningsförfarande. Det bör lagstiftas om saken genom en europeisk lag som rådet antar efter att ha hört Europaparlamentet.

Vidare ska kommissionen få en starkare ställning i att samordna den ekonomiska politiken genom att den får rätt att direkt varna en medlemsstat vars ekonomiska politik inte följer gemensamt överenskomna riktlinjer eller som kan äventyra den ekonomiska och monetära unionens funktion. Enligt det förfarande som tillämpas vid underskott i den offentliga ekonomin får kommissionen bara rikta ett yttrande till medlemsstaten. Precis som i fråga om förfarandet vid

alltför stora underskott får den medlemsstat som anmärkningen gäller inte heller vid uppföljningen av den ekonomiska politiken själv vara med när beslut i saken fattas i rådet.

Konventets förslag stärker euroområdets representation utåt så till vida att rådet på initiativ av kommissionen och efter att ha hört Europeiska centralbanken anta ett europeiskt beslut om fastställande av gemensamma ståndpunkter avseende frågor som är av särskilt intresse för den ekonomiska och monetära unionen inom de berörda internationella finansinstitutionerna och finanskonferenserna. Likaså får rådet anta lämpliga bestämmelser för att säkerställa enad representation inom de berörda internationella finansinstitutionerna och finanskonferenserna. I dessa fall får endast de medlemmar i rådet vara med om beslutet som företräder medlemsstater som ingår i euroområdet. Regeringen tillstyrker alla åtgärder för att göra unionens och euroländernas representation utåt effektivare och godkänner förslaget att besluten om euroområdets representation utåt i Ecofin lyfts över på ett särskilt råd som består av de medlemsstater som ingår i euroområdet.

Konventet föreslår vidare att eurogruppens ställning skrivs in i ett protokoll till det konstitutionella fördraget. Gruppens inofficiella karaktär skall framhållas i protokollet och gruppen ges möjlighet att genom enkel majoritet av rösterna välja en ordförande för sig för en mandatperiod på 2,5 år. Regeringen anser att ministrarna i euroländerna, kommissionen och ECP bör ha möjlighet till och ett lämpligt forum för inofficiella diskussioner också i framtiden. Men på grund av att eurogruppen bara har en inofficiell ställning bör den inte skrivas in i fördraget. Regeringen tillstyrker inte heller någon långvarigare ordförande för gruppen.

Protokollet om eurogruppen i konventets förslag kodifierar på sätt och vis eurogruppens ställning men gör den inte officiell. Förslaget om en långvarigare egen ordförande är helt klart en trevare mot en starkare ställning för gruppen. Samtidigt föreslår konventet för att säkerställa en gemensam representation för euroområdet

utåt att beslutsfattandet flyttas från Ecofin till ett råd som uteslutande består av euroländer.

Utskottet har i sitt tidigare utlåtande (StoUU 4/2002 rd) konstaterat att eurogruppen under de fyra år den existerat har blivit ett viktigt forum för förtroliga diskussioner om aktuella frågor som gäller euroområdet. Enligt vad utskottet har erfarit har gruppen inte diskuterat enbart sårfrågor som gällt den gemensamma valutan och gemensamma intressen, utan den har de facto utvecklats till ett diskussionsforum för den allmänna ekonomiska politiken på gemenskapsnivå. Gruppen har i olika sammanhang tagit upp också andra frågor än sådana som direkt hänförs sig till den gemensamma valutan och den har också behandlat på förhand frågor som hör till Ecofin-rådet. I det fall att diskussioner också om andra frågor än sådana som direkt hänförs sig till den gemensamma valutan anses nödvändiga bör det övervägas om inte eurogruppens rättsliga status bör göras officiell och befogenheterna slås fast.

Utskottet har inte heller i sitt tidigare utlåtande omfattat den synen att en normal EU-samordning inte vore nödvändig vid förberedelserna för eurogruppens sammanträden, eftersom det inte har handlat om en officiell EU-institution utan om ett inofficiellt diskussionsforum. Utskottet har den uppfattningen att det väsentliga på denna punkt inte är eurogruppens juridiska form utan verksamhetens faktiska innehåll och betydelse.

Utskottet menar att riksdagen bör ha verkliga möjligheter att ta ställning till viktiga finanspolitiska frågor redan i beredningsfasen och inte först när avtal de facto redan ingåtts. Utgångspunkten bör vara en så stor öppenhet som möjligt utan att den förtrolighet som behövs för ärliga och raka diskussioner går förlorad. Öppenheten bör bestämmas enligt fråga och fall i stället för att all verksamhet i eurogruppen buntas ihop och stämplas som icke offentlig.

Utskottet kan inte acceptera konventets förslag att faktiska befogenheter flyttas från en officiell EU-institution till ett inofficiellt, ickegemenskapligt, mellanstatligt organ med ett mandat som inte är ju-

ridiskt reglerat och som inte heller berörs av samordningsförfarandena och öppenhetsbestämmelserna i det normala EU-arbetet. Utskottet ser det som ett bättre alternativ att eurogruppen ges officiell status för att samordningsförfarandena och öppenhetsbestämmelserna i det normala EU-arbetet kan garanteras såväl inom EU som i den nationella beredningen.

Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

I behörighetsklassificeringen i konventets förslag omfattas den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen av den delade kompetensen. Den viktigaste reformen är att den territoriella sammanhållningen vid sidan av den ekonomiska och den sociala sammanhållningen tas upp bland målen för strukturfonderna. Dessutom ska strukturfondernas uppgifter läggas fast i vanligt lagstiftningsförfarande. Fram till 2007 fattar ministerrådet sina beslut med enhällighet.

Finlands företrädare i konventet föreslog att Finlands och Sveriges synnerligen glest bebyggda områden ska tillerkännas specialstatus i konstitutionsfördraget. Det kunde ske genom att fördragets III del kompletteras med en särskild rättslig grund. Områdenas specialstatus ska erkännas bara i fråga om statliga stöd och strukturfonder. De nordliga synnerligen glest bebyggda områdenas särproblem är bestående och behöver erkännas i konstitutionsfördraget. Tillfälliga speciallösningar räcker inte till för att trygga dessa områdens status.

Vidare föreslog Finlands företrädare att en ny rättslig grund för gränssamarbete med tredje länder ska skrivas in i artiklarna.

Utskottet omfattar regeringens syn på att det i konstitutionsfördraget bör tas in en bestämmelse som tillerkänner de nordliga synnerligen glest bebyggda områdena permanent specialstatus och möjliggör en utveckling av dessa områden också i framtiden framför allt genom statliga stöd och strukturfonderna.

I konstitutionsfördraget bör också ingå en bestämmelse om en rättslig grund för gränssamarbete med tredje länder.

Jordbruk och fiske

Den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken (artikel III-121—128) omfattas av delad kompetens enligt behörighetsklassificeringen. Målen för jordbruks- och fiskepolitiken har inte setts över. Europaparlamentet har fått större medinflytande över jordbruks- och fiskepolitiken genom att vanligt lagstiftningsförfarande införs i ett flertal frågor. Regeringen anser att förslaget om beslutsförfarande inom den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken går i rätt riktning. Det ger Europaparlamentet större medinflytande men beaktar också att besluten om administrativa priser, stöd, produktionskvoter och om hur fiskemöjligheter skall fastställas och fördelas är av sådan art att de inte lämpar sig för avgörande i vanligt lagstiftningsförfarande.

Men regeringen framhåller att bestämmelserna om jordbruks- och fiskepolitiken bör preciseras vid regeringskonferensen såtillvida att alla beslut om producenternas ställning, de stöd som betalas till dem, reglering av produktionen, utveckling av landsbygden och beslut som binder upp betydande budgetmedel förs upp till ministerrådet. Också i detta sammanhang ska Europaparlamentet höras i beslutsprocessen.

Utskottet omfattar regeringens syn.

Andra frågeställningar kring fördraget om en konstitution för Europa

Konventsmetoden

Konventet föreslår att konventsmetoden också i framtiden ska anlitas i beredningen av ändringar i fördragen. Enligt förslaget ska ordföranden för Europeiska rådet när rådet beslutat om en regeringskonferens sammankalla ett konvent bestående av företrädare för medlemsstaternas nationella parlament och stats- och regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen.

Men om det bara är fråga om mindre ändringar i konstitutionsfördraget kan Europeiska rådet

med enkel majoritet av rösterna och efter att ha inhämtat Europaparlamentets samtycke besluta att inte sammankalla ett konvent. I så fall ska Europeiska rådet lägga fast på vilka villkor regeringskonferensen arbetar. Konventet behandlar förslag till ändring av konstitutionsfördraget och antar med samstämmighet en rekommendation till regeringskonferensen. Regeringskonferensens suveräna ställning som den part som godkänner ändringarna i konstitutionsfördraget bibehålls oförändrad.

Regeringen är beredd att acceptera att konventsmetoden anlitas också i framtiden i förberedelserna för ändringar i konstitutionsfördraget. Men beslutet om att anlita metoden ska fattas från fall till fall och Europaparlamentets samtycke får inte ställas som villkor.

Utskottet utvärderar konventsmetoden i sitt utlåtande (StoUU 1/2003 rd). Utifrån erfarenheterna från arbetet i två konvent kan det framhållas att konventsmetoden har aspekter som är väl värda att bevara, men sättet att ordna framtidskonventets arbete i praktiken ifrågasatte också dessa principer.

Europeiska rådet i Laeken tänkte sig ursprungligen konventet som en ny typ av beredningsgrupp som kunde ta fram helt nya lösningar i och med att den i långa stycken byggde på konventets och medlemmarnas oberoende. Detta oberoende binder upp konventsmetoden med ett problem med den demokratiska legitimiteten: Konventsmedlemmarnas representativitet och deras politiska ansvar inför den stat eller institution de formellt representerar räcker för ett förberedande organ men inte för ett som ska fatta beslut. Konventsföreträdarnas oberoende innebär att resultatet av deras arbete också i framtiden måste underställas ett demokratiskt ansvarigt organ, dvs. regeringskonferensen. Denna tanke kommer också fram i konventets förslag. Där framhålls att konventet också i framtiden bara ska förbereda fördragsändringar som sedan slutligt antas vid regeringskonferensen.

På grund av att Finland har ett avancerat system för parlamentarisk styrning av EU-frågor är kopplingen mellan konventets arbete och den vilja folket uttalat vid val svagare än vad gäller en regeringskonferens i traditionell mening. Av detta följer att riksdagen har svårt att acceptera konventsmetoden som något annat än en användbar beredningsprocess.

Utskottet tillstyrker konventsmetoden, men anser att arbetets organisering, konventets sammansättning och framför allt ledningens opartiskhet måste uppmärksammas bättre i framtiden.

Stora utskottet omfattar regeringens syn på att beslut om att tillämpa metoden måste fattas från fall till fall och att Europaparlamentets samtycke inte får ställas som villkor.

Symboler

Utskottet uppmärksammar att konventet vid sitt sista sammanträde beslutade komplettera konstitutionsfördraget med unionens symboler. Utskottet har i och för sig ingenting emot unionens symboler men finner det tvivelaktigt att de tas in i fördraget. I linje med vår egen praxis togs nationella symboler inte upp i grundlagen som trädde i kraft för tre år sedan. Den bristande logiken i symbolerna bevisas också av att den föreslagna bestämmelsen nämner euron som unionens valuta. Om vi antar att det nya fördraget träder i kraft 2006 eller 2007 kommer en lång rad medlemsstater fortfarande att stå utanför euroområdet och då kan vi de facto inte säga att unionen har en gemensam valuta.

Utlåtande

Stora utskottet anför

att utrikesutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 24 september 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
Hannu Takkula /cent
medl. Christina Gestrin /sv
Heidi Hautala /gröna
Susanna Huovinen /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Mari Kiviniemi /cent
Katri Komi /cent
Risto Kuisma /sd
Markku Laukkanen /cent
Rosa Meriläinen /gröna

Tapani Mäkinen /saml
Outi Ojala /vänst
Juha Rehula /cent
Jouko Skinnari /sd
Kari Uotila /vänst
Jari Vilén /saml
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml
Sirkka-Liisa Anttila /cent
Jari Koskinen /saml
Minna Lintonen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Pentti Tiusanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kirsi Pimiä.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Europeiska konventet utarbetade ett utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa. I statsrådets redogörelse till riksdagen presenteras de målsättningar som Finland har i regeringskonferensen. Stora utskottets framtidsdelegation har utarbetat ett utlåtande i ärendet. I många avseenden kan ställningstagandena godkännas. Dock finns det vissa förslag och ställningstaganden som jag inte kan omfatta. Dessutom ingår vissa viktiga frågor inte alls i förslaget till konstitution, redogörelsen eller utlåtandet.

Konventets och dess lednings arbete motsvarade inte de grundläggande principerna i ett demokratiskt samhälle. Tidtabellen var oerhört stram varför en stor del av viktiga ändringsförslag intogs i förslaget utan behörig beredning och erforderligt övervägande. Tiden mellan konventets avslutning och regeringskonferensen är allt för kort med tanke på frågans kvalitet och tyngd. Det finns inte tid för den allmänna debatten och nödvändig vetenskaplig analys.

Statsrådet anför i redogörelsen kritik och reservationer samt några ändringsförslag. Man har dock redan på förhand meddelat att ingen fråga är en så kallad tröskelfråga. Det finns risk för att ett sådant förhandlingsförfarande inte leder till det bästa möjliga slutresultatet. När riksdagen ger förhandlingsmandat finns det skäl att ställa så tydliga motsättningar och gränser som möjligt för statsrådet. På detta sätt kan man trygga Finlands trovärdighet i regeringskonferensen. Under regeringskonferensen skall stora utskottet i enlighet med sin ställning ta ställning till förhandlingarna och sedan regeringskonferensen avslutats bedömer riksdagen och folket om den uppnådda lösningen kan godkännas.

Att ändra konstitutionen senare så att den rimligt motsvarar Finlands intressen är nästan omöjligt. Därför är regeringskonferensens arbete en viktig och allvarlig fråga.

Till utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor tar jag inte i detta sammanhang ställning.

Allmänna målsättningar

Den nya konstitutionen torde träda i kraft 2007 då unionen sannolikt har 28—30 medlemsstater. Det krävs reformer för att garantera unionens handlingsförmåga men inte en djupare integration som det föreslås i förslaget till konstitution. Beslutanderätten i speciellt nationellt livsviktiga frågor bör återställas till den nationella nivån. *Subsidiaritetsprincipen* bör förstärkas. Medborgarnas förtroende för unionen är mycket svagt och det finns risk för att det försvagas ytterligare om integrationen fördjupas och antalet institutioner ökar samtidigt som medlemsstaternas jämlikhet försvagas.

Konstitutionens status och unionens värden

Förslaget ändrar unionens karaktär avsevärt. Unionens befogenheter ökar betydligt bland annat i rättsliga och inrikes frågor. Enligt förslagen står konstitutionen ovanför den nationella lagstiftningen, också grundlagen. Europeiska rådet blir en officiell, stark institution inom unionen. Det får i vissa viktiga frågor genom så kallade fullmaktsklausuler konstitutionell makt och bland annat rätt att precisera och också ändra konstitutionen. Utvidgad behörighet för unionens domstol flyttar nu domsrätt utanför vårt lands gränser.

De ovan nämnda faktorerna ger rätt att kalla konventets förslag *konstitution* som det kallas också på andra språk. Vissa medlemsstater har som målsättning att ändra EU till en förbundsstat. Unionens ändrade karaktär förstärks också av att i förslaget till konstitution har intagits bestämmelser om unionens flagga, hymn, den så kallade nationaldagen, valuta och motto.

Demokratin, som föreslagits som ett av unionens värden, skall föreskrivas som regeringsform för unionen.

Kristendomen och kristliga värderingar utgör en tydlig historisk värdegrund för folken i EU-

området. De utgör den viktigaste grunden för fred, jämlikhet, bildning och välfärd i området.

Jag föreslår att utrikesutskottet intar följande uttalande i sitt betänkande:

Utskottet förutsätter att kristliga värden är grundläggande värden för unionen i konstitutionen.

Institutionerna och beslutsförfaranden

Stora utskottets uppfattning om att konventets förslag gällande institutioner inte kan anses vara balanserat, stöda gemenskapsmetoden och accepteras måste tas på allvar.

Konventets förslag förstärker *EU-parlamentets* ställning och makt. Detta ligger inte i de små ländernas intresse, eftersom Finlands representation i parlamentet är endast två procent. Stora utskottet har inte understrukt detta tillräckligt i sitt utlåtande.

Europeiska rådet bör inte göras till en officiell institution och för det skall inte utses en permanent ordförande, det vill säga *president*. Annars rubbas balansen mellan institutionerna, eftersom denna nya institution skulle bli mycket stark. Förslaget om att Europeiska rådet skall genom så kallade fullmaktsklausuler få konstitutionell makt att precisera och ändra konstitutionen måste avvisas. För riksdagens del är detta viktigt också därför att i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor representeras Finland i Europeiska rådet av republikens president som inte omfattas av det parlamentariska ansvaret.

Jag föreslår att utrikesutskottet i sitt betänkande intar följande uttalande:

Utskottet förutsätter att överföring av konstitutionell makt från medlemsstaterna till unionen och Europeiska rådet, som föreslås bli en officiell institution i unionen, genom så kallade fullmaktsklausuler avvisas och den så kallade kompetenskompetensen för medlemsstaterna trygkas.

Jag förutsätter att Finland håller fast vid att varje medlemsstat skall permanent ha i kommissionen *en egen kommissionär med rösträtt*, i vars utnämning medlemsstaten skall ha en central roll.

Konventet föreslår unionens *domstol* som en del av institutionerna vars uppgift föreslås bland annat vara att sträva efter att förverkliga unionens mål och tjäna dess intressen. En sådan bindning bör absolut lösas upp. Domstolen får inte sträva efter eller tjäna en parts mål och intressen utan den skall vara helt oberoende.

Revisionsrättens verksamhetsbetingelser bör förstärkas. För förebyggande och undersökning av oegentligheterna i en utvidgad union bör revisionen vara särskilt pålitlig för att unionens svaga trovärdighet skall bibehållas åtminstone på den nuvarande nivån.

Ställningen som juridisk person för unionen får inte leda till att viktiga internationella avtal blir bindande genom ett beslut på unionsnivå utan nationella beslut.

De stora medlemsstaterna fick i Nicefördraget för stor vikt på de små medlemsstaternas bekostnad. Detta enorma missförhållande som knäckte medlemsstaternas tidigare jämlikhet bör korrigeras i regeringskonferensen.

Jag föreslår att utrikesutskottet i sitt betänkande intar följande uttalande:

Utskottet förutsätter att bråktalen för kvalificerad majoritet när det gäller antalet medlemsstater och befolkningen skall vara tre femtedelar och röstviktningen skall motsvara principen före Nicefördraget.

Politikområden

Konventet hann nästan inte alls förbereda ändringsförslag på olika politikområden. Trots detta föreslår konventet att man frångår den så kallade pellarstrukturen. Dåligt förberedda och kontroversiella rättsakter riskerar att leda till att den egentliga makten överförs på unionens domstol i fråga om vars behörighet konventet föreslår en utvidgning till rättsliga och inrikes frågor. För medborgarna är dessa frågor mycket viktiga och i regeringskonferensen måste arbetet göras omsorgsfullt för att riksdagen skall kunna följa upp, styra och övervaka under konferensen.

Solidaritetsklausulen i anslutning till asyl och invandring bör preciseras. Myndigheterna i en annan medlemsstat skall inte ges självständiga

befogenheter i en annan medlemsstat utom med landets samtycke.

I fråga om beskattning av alkohol och tobak skall man övergå till beslut med kvalificerad majoritet för att uppnå en minimiskattenivå. Dessutom bör alkoholens och tobakens skadliga verkan för folkhälsan erkännas i konstitutionen såsom finländarna i konventet har föreslagit.

Utsikterna för jordbruket i Finland är av många skäl dystra. I konstitutionen skall uttryckligen föreskrivas att jordbrukets produktionsförutsättningar skall tryggas bland annat i hela Finland.

Jag föreslår att utrikesutskottet i sitt betänkande intar följande uttalande:

Utskottet förutsätter att i unionens konstitution intas en särskild rättsakt om att förutsättningarna för jordbruksproduktion tryggas bestående inom hela unionen.

Beslutanderätten om offentlig basservice och finansieringen av den skall bibehållas på nationell nivå. På samma sätt bör Penningautomatföreningens ställning som insamlare av medel och finansiär av social-, hälso- och övriga tjänster tryggas.

Den nationella försörjningsberedskapen i fråga om energi bör tryggas. Jag förutsätter att beslutanderätten när det gäller att förbjuda import av kärnavfall bibehålls på nationell nivå.

Finska och svenska bör fastställas i konstitutionen som unionens officiella språk.

Övriga synpunkter

Konventsmetoden bör utvecklas på ett sådant sätt att den politiska och regionala representationen såväl i hela konventet som också i presidiet tryggas och demokratiska och öppna arbetsmetoder säkerställs.

Statsrådet inleder förberedelser för folkomröstning i Finland om unionens konstitution på samma sätt som i flera medlemsstater.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

att utrikesutskottet intar i sitt betänkande förslagen till uttalanden ovan och dessutom beaktar de övriga ovan nämnda ställningstagandena.

Helsingfors den 24 september 2003

Toimi Kankaanniemi /kd