

## STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/1998 rd

**Regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem**

*Till Utrikesutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 12 april 1998 proposition 245/1997 rd om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att stora utskottet skall avge utlåtande till utrikesutskottet.

#### **Beredningen av utlåtandet**

Utskottet bestämde vid sina sammanträden den 15 och 22 september 1995 tillsätta en delegation för att bereda ett utlåtande om förberedelserna inför EU-staternas regeringskonferens 1996 (IGC). Sektionen har sedan dess ansvarat för utskottsarbetet i anknytning till konferensen. I IGC-delegationen ingår utskottsordförande Erkki Tuomioja /sd, vice ordförande Kimmo Sasi /saml samt ledamöterna Tuija Brax /gröna, Jouko Jääskeläinen /fkf, Annika Lapintie /vänst, Margareta Pietikäinen /sv och Matti Vanhanen /cent. Vid sitt sammanträde den 20 februari 1998 gav utskottet IGC-delegationen i uppdrag att bereda ett förslag till utlåtande om Amsterdamfördraget för utskottet.

#### *Utgångspunkter*

Sedan våren 1995 följde stora utskottet aktivt förberedelserna inför EU:s regeringskonferens 1996 (IGC) och därefter också konferensens gång. Utskottet fick därvid redogörelser från statsrådet. Behöriga ministrar och tjänstemän informerade därtill utskottet regelbundet om konferensens gång. Under hela konferensen hade utskottet tillgång till de officiella förslagen liksom också till ett stort antal inofficiella framställningar. Utskottet samarbetade också under IGC-processen med Europautskotten vid andra parlament dels på en bilateral grund, dels inom ramen för samarbetsorganet COSAC för EU-utskotten.

Utskottet behandlar i detta utlåtande Amsterdamfördraget främst utifrån en bedömning av hur ställningstaganden av riksdagen och dess utskott under IGC har fullföljts i Amsterdamfördraget. Utskottet kommer också med en bedömning av vilka slutsatser IGC-processen ger anledning till med beaktande av målet att säkerställa demokratin och effektivisera den parlamentariska kontrollen när unionen utvecklas.

I enlighet med kompetensfördelningen mellan stora utskottet och utrikesutskottet behandlas EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik inte i detta utlåtande.

## PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Amsterdamfördraget angående ändringar av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. En förutsättning för att Amsterdamfördraget skall träda i kraft är att samtliga medlemsstater ratificerar fördraget i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den första

dagen i den månad som följer efter det att det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget. Lagen avses träda i kraft samtidigt som Amsterdamfördraget vid en tidpunkt som bestäms genom förordning. Lagstiftningsordningen för lagförslaget behandlas i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 10/1998 rd.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### **Regeringskonferensen 1996 och Amsterdamfördraget**

Beslutet om regeringskonferensen 1996 fattades vid förhandlingarna om Maastrichtfördraget 1990 och 1991. Enligt artikel N.2 i unionsfördraget skall en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar sammankallas år 1996 för att granska de bestämmelser för vilka en översyn är föreskriven. Frågor som skall finnas på agendan för regeringskonferensen nämns inte bara i unionsfördraget, utan också i bland annat Österrikes, Finlands och Sveriges anslutningsfördrag, gemenskapslagstiftningen och i flera av Europeiska rådets resolutioner.

Förberedelserna inför regeringskonferensen 1996 inleddes vid Europeiska rådet på Korfu i juni 1994. De delades upp i två steg. I det första steget sammanställde EU-institutionerna en rapport om unionsfördragets funktion. Det andra steget startade i juni 1995, då personliga företrädare för medlemsstaternas utrikesministrar samt företrädare för kommissionen och Europaparlamentet bildade en reflektionsgrupp (*reflection group*). Reflektionsgruppens första åtagande var att göra en preliminär kartläggning av nödvändiga fördragsändringar. Reflektionsgruppen lade fram sin slutrapport vid Europeiska rådet i Madrid den 15 och 16 december 1995. Rådet ansåg rapporten vara en god plattform för konferensen. Före försommaren 1996 avgav regeringarna

i samtliga medlemsstater rapport eller någon liknande utredning för sina utgångspunkter inför regeringskonferensen.

Regeringskonferensen 1996 (IGC) inleddes inofficiellt vid Europeiska rådet i Turin den 29 mars 1996. Agendan var uppbyggd kring tre frågor: unionen och tillnärmningen av medborgarna, bättre funktionsförmåga för unionen särskilt inför en utvidgning och stärkning av unionens funktionsförmåga utåt.

Regeringskonferensen avslutades politiskt vid Europeiska rådet i Amsterdam den 16 och 17 juni 1997, då stats- och regeringscheferna antog det så kallade Amsterdamfördraget om ändringar i grundfördragen. Amsterdamfördraget består av materiella ändringar i EU:s grundfördrag, bestämmelser om förenkling av grundfördragen, allmänna bestämmelser och slutbestämmelser samt protokoll och bilagor. Fördraget omfattar sex innehållsliga komplex: att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, att föra unionen och medborgarna närmare varandra, att stärka unionens yttre förbindelser samt vidare institutionella ändringar, ett närmare samarbete och en förenkling av fördragen om upprättandet av gemenskaperna. Medlemsstaternas utrikesministrar undertecknade Amsterdamfördraget och den anknytande slutakten i Amsterdam den 2 oktober 1997. I slutakten antog eller noterade konferensen 59 förklaringar.

En förutsättning för att Amsterdamfördraget skall kunna träda i kraft är att samtliga medlems-

stater ratificerar fördraget i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter det att samtliga ratifikationsinstrument har deponerats hos den italienska regeringen. Vissa medlemsstater ordnar folkomröstning om fördraget.

### **Samarbete mellan de nationella parlamenten vid 1996 års regeringskonferens**

De nationella parlamenten hade en ny status vid 1996 års regeringskonferens jämfört med de tidigare förhandlingarna om ändringar i grundfördragen. Parlamenten medverkade aktivt i IGC-processen. De nationella parlamenten och deras behöriga utskott behandlade konferensteman i ställningstaganden både före och under konferensen. Av allt att döma utövade medlemsstaterna effektivare parlamentarisk kontroll över förhandlingarna än tidigare. Den viktigaste orsaken till aktiviteten vid de nationella parlamenten var sannolikt att atmosfären i Europapolitiken hade förändrats efter svårigheterna med ratificeringen av Maastrichtfördraget.

Frågan om att låta de nationella parlamenten medverka vid förberedelserna inför konferensen 1996 togs upp vid talmanskonferensen i Paris i april 1995 och i London i maj 1995. Samma fråga behandlades av samarbetsorganet för parlamentens EU-utskott COSAC (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de la Communauté européenne*) i Paris i april 1995. Därtill inbjöd talmannen för franska nationalförsamlingen Philippe Séguin sommaren 1995 talmännen för de nationella parlamenten att sända en företrädare till en särskild parlamentarisk reflektionsgrupp. Gruppen fick representanter från belgiska senaten och representanthuset, grekiska parlamentet, luxemburgiska parlamentet och franska nationalförsamlingen och senaten. Representanterna för de fyra medlemsstaterna antog hösten 1995 en gemensam resolution om den parlamentariska kontrollen av unionens beslutsprocesser samt om samverkan mellan de nationella parlamenten.

I ljuset av de olika parternas uttalanden under IGC-processen stod det klart att konferensen på ett eller annat sätt skulle vara tvungen att ta

ställning till de nationella parlamentens roll i unionen. Därför fanns frågan på agendan för COSAC i Dublin i november 1996. I resolutionerna från COSAC i Dublin noterades behovet att förbättra informationen från EU-institutionerna till de nationella parlamenten för att parlamenten skall kunna utöva tillsyn över regeringarnas aktiviteter i EU i enlighet med de konstitutionella bestämmelserna i varje medlemsstat. Vidare framhölls att COSAC får granska vissa sakfrågor när det gäller till exempel tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, verksamheten inom den andra och tredje pelaren och de grundläggande rättigheterna för att en samsyn skall kunna nås. Synpunkterna är dock inte bindande för delegationerna. Protokoll nr 13 i Amsterdamfördraget om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen bygger på resolutionerna vid COSAC i Dublin, även om där också ingår vissa element från förslagen av den ovan nämnda arbetsgruppen med representanter från fyra medlemsstater.

### **Finlands förberedelser inför regeringskonferensen**

Finland inledde sina förberedelser inför regeringskonferensen 1996 hösten 1994 under statsminister Esko Aho's regering. Utrikesministeriet tillsatte då tre arbetsgrupper för att utreda konferensfrågorna och en styrgrupp under ledning av statssekreteraren vid utrikesministeriet för att samordna grupperna. Styrgruppens mandat gick ut i december 1995 i och med Europeiska rådet i Madrid.

Konferensförberedelserna fortsatte våren 1995 under regeringen PaaVo Lipponen. Förberedelserna inom regeringen leddes av EU-ministerutskottet. Frågor med anknytning till unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik behandlades av regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott.

Regeringen Lipponen framhöll i sitt program från april 1995 vikten av att Finland tar hänsyn till riksdagens hållning i förberedelserna inför 1996 års regeringskonferens. Regeringsprogrammet lyfte också fram en allmän öppen debatt i samhället. I september 1995 tillsatte statsrådet följaktligen en IGC-delegation för att främja den allmänna debatten om frågorna på regeringskon-

ferensen. Delegationen leddes av statsministern och bestod av representanter för olika ideologiska och samhällliga aktörer. Delegationen skulle vara ett informations- och diskussionsforum för viktiga frågor på regeringskonferensen liksom i andra EU-sammanhang. Därtill knöts en arbetsgrupp i början av 1996 till statsrådets kansli. Arbetsgruppen ansvarade för informationen om regeringskonferensen och fördelade IGC-anlagen mellan frivilligorganisationerna. Vidare började utrikesministeriets Europainformation ge ut meddelanden om regeringskonferensen.

Republikens president utnämnde Finlands förhandlingsdelegation den 8 mars 1996. Delegationen leddes av utrikesminister Tarja Halonen med Europaminister Ole Norrback som vice ordförande. Förhandlingsdelegationen bestod av fyra tjänstemän, varav en var utrikesministeriets representant i förhandlingarna vid konferensen. En av platserna roterade, vilket innebar att delegationen kallade in experter till olika frågor som behandlades. De tre ständiga ledamöterna var tjänstemän vid utrikesministeriet.

#### **Riksdagens och stora utskottets medverkan vid förberedelserna inför regeringskonferensen**

Innan reflektionsgruppen konstituerade sig lämnade statsministern i maj 1995 en redogörelse i enlighet med 54 g § riksdagsordningen om Finlands förberedelser inför konferensen med företrädare för medlemsstaternas regeringar till stora utskottet och utrikesutskottet. Vidare fick riksdagen en redogörelse rörande frågor på konferensen i enlighet med 54 a § riksdagsordningen i samband med presentationen av förberedelserna inför och resultaten av Europeiska rådet i Cannes i juni 1995, Europeiska rådets inofficiella möte på Mallorca i september 1995 och Europeiska rådet i Madrid i december 1995. Ordföranden för IGC-styrgruppen hördes av stora utskottet och utrikesutskottet i september och oktober 1995. Den 22 november 1995 lämnade riksdagens stora utskott sitt utlåtande (StoUU 2/1995 rd) om förberedelserna inför konferensen för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater till statsrådet. Utlåtandet innehåller en omfattande redogörelse för vissa frågor på konferensen.

Statsrådet redogjorde för Finlands mål och utgångspunkter inför regeringskonferensen i sin IGC-redogörelse (SRR 1/1996 rd) till riksdagen av den 27 februari 1996. Utrikesutskottet avgav sitt betänkande ”Finland och regeringskonferensen” (UtUB 7/1996 rd) den 26 april 1996. Innan betänkandet lämnades till riksdagen fick utskottet utlåtanden från stora utskottet (StoUU 2/1996 rd) och grundlagsutskottet (GrUU 6/1996 rd). Utrikesutskottets betänkande stämde i allt väsentligt överens med utlåtandet från stora utskottet och antogs som riksdagens hållning till redogörelsen i plenum den 14 maj 1996.

I enlighet med utrikesutskottets betänkande 7/1996 rd förutsatte riksdagen att statsrådet lämnar vissa kompletterande redogörelser till riksdagen. Riksdagen förutsatte kompletterande redogörelser om utvecklingsmöjligheterna i fråga om samarbetet inom rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren), medbeslutandeförfarandet, utvidgningen av tillämpningsområdet för beslut med kvalificerad majoritet i rådet och om unionens rättsliga status. Under konferensen anmodade stora utskottet statsrådet att lämna redogörelser om befogenheter och beslutsprocesser i unionens ekonomiska förbindelser med tredje land och om miljöskatterna. Statsrådet tillställde riksdagen de anmodade skriftliga redogörelserna i kombination med en redogörelse gällande förhållandet mellan fri rörlighet för varor och miljöskyddet. Under konferensen tillställde regeringen utskottet de officiella förslagen för konferensen och en rad andra handlingar, även om handlingarna till en början dröjde.

Följande utlåtanden och ställningstaganden från olika utskott hör ihop med statsrådets redogörelser till stora utskottet under regeringskonferensen:

- Statsrådets redogörelse 25.10.1996 rörande förhållandet mellan fri rörlighet för varor och miljöskyddet (stora utskottets uttalande 25.10.1996/StoU Protokoll 38/1996 rd § 11),
- Statsrådets redogörelse 25.10.1996 rörande befogenheter och andra frågor med anknytning till EU:s ekonomiska förbindelser med tredje plan vid regeringskonferensen 1996 (UtUU 23/1996 rd),

- Utrikesministeriets promemoria 26.9.1996 och brev 1.11.1996 angående EU:s rättskapacitet (GrUU 48/1996 rd),
- Utrikesministeriets brev 15.11.1996 om EU:s system för beslut med kvalificerad majoritet (beslut med kvalificerad majoritet) (StoUU 3/1996 rd),
- Utrikesministeriets brev 16.5.1997 och kompletterande redogörelse 30.5.1997 om utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet samt redogörelse 16.5.1997 om riktlinjer för miljöskatter (StoUU 2/1997 rd, FvUU 5/1997 rd, MiUU 6/1997 rd),
- Utrikesministeriets brev 16.5.1997 om konsekvenser för riksdagens ställning av unionens status som juridisk person (StoUU 2/1997 rd, GrUU 14/1997 rd).

Utrikesministeriets kompletterande redogörelser den 26 september 1996 och den 1 november 1996 rörande samarbetet inom rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren) gav ingen anledning till anmärkningar från utskottets sida.

Stora utskottet behandlade frågor med anknytning till regeringskonferensen också i sitt utlåtande (StoUU 4/1996 rd) om statsrådets framtidsredogörelse (SRR 3/1996 rd).

## Förhandlingsresultatets förhållande till Riksdagens och stora utskottets ställningstaganden

### Medborgarna och unionen

#### *De grundläggande rättigheterna*

Utrikesutskottet förutsatte i sitt betänkande 7/1996 rd ”att Finland uppställer som mål att gemenskapen går med i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och att regeringskonferensen gör de ändringar i grundfördragen som detta kräver”. Finland arbetade för detta mål, som dock inte uppfylls i Amsterdamfördraget. Noteras kan dock att fördraget stärker de grundläggande rättigheterna i EU:s rättssystem.

Utrikesutskottet framhöll i sitt betänkande 7/1996 rd att ”Utskottet omfattar de mål som i redogörelsen ställs upp för förbud mot diskriminering och för jämställdhet mellan könen. Vad be-

träffar diskrimineringsförbudets omfattning och utformning hänvisar utskottet till synpunkterna i stora utskottets utlåtande”. Stora utskottet omfattade i sitt utlåtande 2/1996 rd riktlinjerna i redogörelsen från statsrådet beträffande förslaget att foga ett generellt diskrimineringsförbud till grundfördragen och att förbudet också skulle innefatta bekämpning av rasism och främlingsfientlighet. Vidare ställde sig utskottet bakom förslaget beträffande jämställdheten mellan könen att också en särskild bestämmelse om främjande av jämställdhet mellan könen skulle tas in i EG-fördraget. Utskottet ansåg dessutom att diskriminering på grund av handikapp, språk och etniskt ursprung skulle förbjudas genom fördraget.

Amsterdamfördraget har avancerat i den riktning utskottet förväntade sig. I den nya texten för artikel 119 (ny artikel 141) rörande jämställdhet mellan könen i EG-fördraget utsträcks principen om lika lön till att gälla inte bara lika arbete utan också likvärdigt arbete. Samtidigt effektiviserar rådets beslutsprocesser i jämställdhetsfrågor. Artikel 119 tillåter också så kallad positiv särbehandling till förmån för det ”underrepresenterade” könet. Lika möjligheter för män och kvinnor har också skrivits in i målen för gemenskapen.

När det gäller det allmänna diskrimineringsförbudet är skrivningen i fördraget en kompromiss som innebär att bestämmelsen om diskriminering på grund av medborgarskap inte har ändrats. Samtidigt tas en ny artikel 6a (ny artikel 13) i EG-fördraget. Den ger rådet möjligheter att genom enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Därtill gäller förklaring nr 22 i slutakten personer med funktionshinder. Där sägs att gemenskapens institutioner skall beakta funktionshindrade personers behov när åtgärder för den inre marknaden utarbetas.

Artikel 6a om diskriminering är inte avsedd för direkt effekt: enskilda kan inte direkt hänvisa till artikeln i domstol. I detta hänseende ger be-

stämelsen sämre rättsskydd än utskottens förslag, som utsträckte diskrimineringsförbudet till nya områden.

Språket ingår heller inte i kriterierna för diskrimineringsförbud, vilket kan ses som ett missförhållande ur finländskt perspektiv, eftersom Finland är ett tvåspråkigt land och har förbundit sig att säkerställa språklig jämlikhet. Å andra sidan fogas en bestämmelse till artikel 8d (ny artikel 21) i EG-fördraget som säger att varje unionsmedborgare skriftligen kan vända sig till varje institution eller organ inom unionen på sitt eget språk, om det är ett officiellt språk i unionen.

### *Unionsmedborgarskap*

Utrikesutskottet ansåg i sitt betänkande 7/1996 rd att *”unionsmedborgarskapet inte bör innefatta rättigheter som vad innehållet beträffar faller under medlemsstaternas de facto legislativa kompetens eller som unionen eller medlemsstaterna inte kan garantera att blir tillgodosedda”*. När det gäller de sociala rättigheterna i anknytning till unionsmedborgarskapet hänvisade utrikesutskottet till grundlagsutskottet, som hade ansett att rättigheterna bör utvärderas i relation till utvecklingen av unionens sociala dimension.

Amsterdamfördraget tillför inte unionsmedborgarskapet några nya rättigheter utom den ovan relaterade rättigheten för medborgare att vända sig till unionens institutioner eller organ på sitt eget språk. Däremot preciseras EG-fördraget i det hänseendet att unionsmedborgarskapet enligt ett tillägg till artikel 8 (ny artikel 17) skall kompletteras och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Indirekt tillför Amsterdamfördraget dock unionsmedborgarskapet en ny betydelse. Detta gäller framför allt bestämmelserna om fri rörlighet för personer, de grundläggande rättigheterna och den sociala dimensionen.

### *Öppenhet*

Utrikesutskottet förutsatte i sitt betänkande 7/1996 rd *”att Finlands primära mål i öppenhetsfrågan är att medborgarna garanteras rätt till information och därmed till offentliga handlingar. Då det gäller omröstningar i rådet skall medlemsstaternas röstningsbeteende och röstningsförklaringar samt andra förklaringar offentliggöras.”* Sam-

tidigt pläderade utskottet för en uppdatering av grundfördragen och underströk vikten av att fördragen skrivs i en form som medborgarna har lättare att förstå.

Genom Amsterdamfördraget fogas nya bestämmelser om öppenhet till unionsfördraget och EG-fördraget. I ett tillägg till artikel A (ny artikel 1) i unionsfördraget sägs att besluten skall fattas så öppet som möjligt. EG-fördraget kompletteras med artikel 191a (ny artikel 255) om öppenhet. I artikeln erkänner parterna en allmän rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Därtill skapar artikeln en rättslig grund för anknytande nödvändiga gemenskapsregler. Rådet skall inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande fastställa de allmänna principerna och gränsen för rätten till tillgång till handlingar. Rätten till tillgång till handlingar får således sin materiella grund i gemenskapslagstiftningen. Därtill skall berörda institutioner i sina arbetsordningar utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar. Bestämmelsen gäller också handlingar med anknytning till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Den nya artikeln 191a är dock knuten till förklaring nr 35, där det sägs att en medlemsstat har rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling med ursprung från den staten till tredje man.

Artikel 151 (ny artikel 207) i EG-fördraget kompletteras med en bestämmelse om att rådet i sin arbetsordning skall utarbeta villkoren för allmänhetens tillgång till rådets handlingar. Rådet skall också fastställa de fall då det skall anses handla i sin egenskap av lagstiftare i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall. Enligt detaljmotiveringen (s. 107) får rådet i arbetsordningen inte inskränka rätten till tillgång till handlingar jämfört med vad som föreskrivs i den allmänna gemenskapslagstiftningen på grundval av den nya artikeln 191a. Därtill bör allmänheten ha större tillgång till handlingar i lagstiftningsfrågor än i andra fall. Vidare framhåller regeringen att rådet på senare år på eget initiativ har offentliggjort omröstningsresultat, röstmotiveringar och uttalanden till protokollet i

anknytning till lagstiftningsbeslut. Denna praxis blir juridiskt bindande i och med den nya formuleringen i artikel 151.

*Stora utskottet menar att förhandlingsresultatet beträffande öppenheten stämmer väl överens med riksdagens mål. Finland bör dock aktivt gå in för att främja större öppenhet i EU:s beslutsformer. När Amsterdamfördraget har trätt i kraft bör målet vara att en reglering i enlighet med offentlighetslagstiftningen i Finland tas in i dels gemenskapslagstiftningen på grundval av den nya artikeln 191a, dels i institutionernas arbetsordningar. Också därförinnan bör Finlands företrädare handla konsekvent i enlighet med offentlighetsprincipen vid beslut om tillgång till handlingar i enskilda fall.*

Utöver de materiella förändringarna i grundfördragen kom regeringskonferensen överens om förenklingar av fördragen i syfte att göra dem mer lättlästa och lättförståeliga och för att främja öppenheten. Vidare hade regeringskonferensen som mål att sammanföra grundfördragen till ett enda fördrag utan att ändra fördragsbestämmelserna (kodifiering). Parterna kunde dock inte nå samförstånd om en kodifiering.

Förenklingen innebär att alla föråldrade och betydelselösa bestämmelser i fördragen har undanröjts. Vidare har språkliga ändringar gjorts i enskilda artiklar till följd av strykningarna. Detta påverkar dock inte innehållet i bestämmelserna eller deras rättsliga effekter. Som ett exempel på förenkling kan artikel 227 i EG-fördraget nämnas. I den förenklade texten beaktas att Finland vid ratificeringen av anslutningsfördraget lämnade en förklaring om att Åland hör till gemenskapen. I artikel 12 i Amsterdamfördraget föreskrivs att artiklarna, avdelningarna och avsnitten i unionsfördraget och EG-fördraget skall numreras om.

För att öka förståeligheten ingår de konsoliderade och omnummerade fördragstexterna i slutakten i den lydelse de har efter ändringarna genom Amsterdamfördraget. De konsoliderade versionerna är inte rättsligt bindande.

### *Subsidiaritet*

I sitt betänkande 7/1996 rd ansåg utrikesutskottet att Finland i förhandlingarna bör eftersträva en välavvägd och välgenomtänkt hållning till

subsidiaritetsprincipen. Det är enligt utskottet inte acceptabelt att unionen koncentrerar sig på att säkerställa den fria rörligheten på den inre marknaden utan att samtidigt genom gemensamma minimiregler ge möjligheter att avhjälpa anknytande missförhållanden och hindra konkurrenssnedvridningar. I Finland och de andra medlemsstaterna är medborgarna missnöjda med att gemenskapsreglerna är så detaljerade, svårförståeliga, komplicerade och osmidiga. Enligt utskottet gäller missnöjet framför allt regleringen av de områden som hör till gemenskapens exklusiva kompetens och som subsidiaritetsprincipen enligt EG-fördraget inte kan tillämpas på. Utrikesutskottet föreslog att det ”i ett eventuellt protokoll om subsidiaritetsprincipen också preciseras vilka krav som följer av denna princip för regleringen av de politikområden som hör till gemenskapens exklusiva kompetens. Protokollet bör också klart ange att detta inte inskränker medlemsstaternas och unionens skyldighet att se till att mål likt dem som uppställts för miljö- och socialpolitik i fördragen om upprättande av de tre gemenskaperna blir uppnådda.” Det är enligt utrikesutskottet viktigt att institutionerna åläggs en rättslig skyldighet att offentliggöra de orsaker som instansen hänvisar till, om den har ansett det bättre att avgöra en fråga på unionsnivå än på nationell nivå i medlemsstaterna eller i någon lägre instans.

Genom Amsterdamfördraget tas protokoll nr 7 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna in i EG-fördraget. Protokollet preciserar villkoren för tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bland annat för att säkerställa att varje institution följer principerna. Protokollet föreskriver att all föreslagen gemenskapslagstiftning skall motiveras och skälen för slutsatsen att ett gemenskapsmål bättre kan uppnås av gemenskapen måste underbyggas med kvalitativa eller, om möjligt, kvantitativa indikatorer.

Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna överensstämmer i mycket hög grad med riksdagens mål, menar stora utskottet. Amsterdamfördraget förbättrar också unionens funktion till exempel inom miljöområdet och socialpolitiken. I slutakten ingår förklaring nr 39 om gemenskapslag-

stiftningens redaktionella kvalitet. Förklaringen medger bättre möjligheter att ta itu med de missförhållanden som utrikesutskottet nämner i sitt betänkande. Samtidigt påpekar dock stora utskottet att det i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna står att tillämpningen av dessa principer inte skall "påverka de principer som domstolen har utvecklat i förhållandet mellan nationell rätt och gemenskapsrätt". Medlemsstaterna erkänner här för första gången på fördragsnivå principerna om gemenskapsrättens företräde och direkta effekt.

### *Sysselsättning och socialpolitik*

I sitt betänkande 7/1996 rd erkände utrikesutskottet behovet att satsa på en balanserad utveckling av den ekonomiska och sociala integrationen och att stärka EU:s sociala dimension. Utskottet underströk särskilt vikten av att det sociala protokollet och det anknytande avtalet blir bindande för samtliga medlemsstater. När det gäller sysselsättningen säger utrikesutskottet att den i och för sig nödvändiga infallsvinkeln visavi sysselsättningspolitiken som regeringen lägger fram i redogörelsen inte nödvändigtvis kräver en ändring av EG-fördraget. Sysselsättningsfrågorna hade enligt utrikesutskottet kunnat åtgärdas med en gång om bara medlemsstaterna hade haft tillräcklig politisk vilja till det.

Genom Amsterdamfördraget blir protokollet om socialpolitik och det anknytande avtalet bindande för samtliga medlemsstater. Därmed ersätts bestämmelserna om socialpolitik i EG-fördraget med bestämmelser som bygger på avtalet. Efter regeringskonferensen har Förenade konungariket tillträtt protokollet om socialpolitik utan att invänta avtalets ikraftträdande. Amsterdamfördraget stärker och kompletterar även i övrigt EU:s sociala bestämmelser. De sysselsättningspolitiska bestämmelserna i Amsterdamfördraget bygger till stor del på slutsatserna vid Europeiska rådet i Essen 1994. Genom ett beslut av Europeiska rådet i Luxemburg i november 1997 har bestämmelserna i stor utsträckning genomförts utan att Amsterdamfördraget ännu har ratificerats.

### *Miljö*

I sitt betänkande 7/1996 rd förordade utrikesutskottet "att miljöaspekten skrivs in i Romfördraget i form av bestämmelser om att en god miljö är en medbogerlig rättighet inom unionen, att principen om hållbar utveckling och ett högklassigt miljöskydd skall beaktas inom alla sektorer då beslut inom unionens politikområden verkställs samt att resultaten av miljökonsekvensbedömningar skall beaktas i fondverksamheten". Vidare förutsatte utskottet "att Finland agerar så att beslut om miniminivån för miljöskyddet samt miljö- och energibeskattningen kan fattas med kvalificerad majoritet. Den möjlighet som artikel 100a.4 i Romfördraget ger till nationella normer, som är strängare än unionsbestämmelserna, bör tryggas och miljöskyddet ges prioritet framför fri rörlighet för varor."

I oktober 1996 fick stora utskottet en ny redogörelse från statsrådet om förhållandet mellan fri rörlighet för varor och miljöskydd. Vid sitt sammanträde den 25 oktober 1996 antog utskottet ett uttalande utifrån redogörelsen och förutsatte "att Finland vid regeringskonferensen ger sitt stöd åt sådana ändringar i artikel 36 och 100a.4 i EU:s grundfördrag som ger Finland bättre möjligheter att utan diskriminering vid behov tillämpa strängare nationella normer än EU:s enhetliga regelverk för att skydda den nordliga naturen, den finländska miljön samt arbetsmiljön samt människors, djurs och växters hälsa och liv samt den finländska välfärden. I enlighet med detta bör Finland understödja en precisering av artikel 36, åtminstone inom gränserna för en kodifiering av gällande rättspraxis samt en ändring av artikel 100a utifrån det som anförs i statsrådets redogörelse." (StoU protokoll 38/1996 rd § 11).

Den 16 maj 1997 lämnade statsrådet en redogörelse till stora utskottet om en utvidgning av beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet samt om Finlands riktlinjer i fråga om miljöavgifter. Redogörelsen om beslut med kvalificerad majoritet kompletterades ytterligare den 30 maj 1997. Med anledning av redogörelserna avgav stora utskottet den 4 juni 1997 ett utlåtande, StoUU 2/1997 rd — E 13/1995 rd. När utlåtandet utarbetades hade utskottet till-



gång till Nederländernas utkast till fördrag av den 30 maj 1997. I utlåtandet omfattar stora utskottet i överensstämmelse med utlåtandet från miljöutskottet (MiUU 6/1997 rd) statsrådets ståndpunkt i redogörelsen. Utskottet framhöll dock att det nederländska utkastet på denna punkt inte klart angav att beslut med kvalificerad majoritet om miljöskatter bara kommer att gälla skatternas miniminivå.

I Amsterdamfördraget antar parterna miljöbestämmelserna i grundfördragen och införlivar principen om hållbar utveckling som en viktig hörnsten i gemenskapens verksamhet. Genom ändringarna framhåller parterna vikten av att institutionerna i sin verksamhet utgår från en hög skyddsnivå i miljöskyddet. Samtidigt förtydligas artikel 100a (ny artikel 95) i fråga om när en medlemsstat har rätt att avvika från inre marknadsbestämmelserna bland annat med hänvisning till miljöskyddsaspekter. Enligt Amsterdamfördraget har medlemsstaterna rätt att på vissa villkor behålla strängare bestämmelser men också införa nya nationella regler och bestämmelser. Fördraget preciserar å andra sidan inte artikel 36 i EG-fördraget på det sätt som stora utskottet hade önskat. Beslut i miljöfrågor kommer att fattas enligt medbeslutandeförfarandet. I förklaring nr 12 åtar sig kommissionen att utarbeta miljökonsekvensbedömningar när den lägger fram förslag som kan få betydande inverkan på miljön.

Ändringarna i miljöskyddsreglerna stämmer i stor utsträckning överens med riksdagens mål, framhåller stora utskottet. Däremot kunde parterna inte enas om en samordning av miniminivåerna för skatter och avgifter inom miljö- och energiområdet. Detta hänger samman med att Europeiska rådet i Amsterdam inte lyckades införa beslut med kvalificerad majoritet i någon större omfattning. *Stora utskottet anser att Finland i fortsättningen målmedvetet bör arbeta för att EU skall besluta med kvalificerad majoritet om miniminivåerna för miljö- och energiskatter.*

#### *Övriga politikområden*

I sitt betänkande 7/1996 rd behandlade utrikesutskottet förhandlingsmålet inom vissa enskilda politikområden. Utskottet förutsatte "att artikel

190 i Romfördraget, som reglerar hur beslut skall offentliggöras och motiveras, kompletteras med hänvisningar till de vittgående artiklar i fördraget som kräver att förslag alltid skall vara motiverade med hänsyn till unionens övergripande mål". Utskottet höll med regeringen om att det inte fanns någon anledning att ta in nya bestämmelser om turism eller energipolitik i Romfördraget. Vidare menade utskottet att en inkludering av räddningstjänsten i tredje pelaren kunde övervägas. Utrikesutskottet ansåg att regeringskonferensen "bör ta in en bestämmelse i Romfördraget som förpliktar till djurskydd med hög skyddsnivå". Vidare uttalade utrikesutskottet att "det för idrottens vidkommande kunde vara tänkbart med likadana bestämmelser som för kultur (artikel 128 i Romfördraget). Detta skulle dels lyfta fram idrottens särdrag som en fri medborgarverksamhet med internationella dimensioner, dels motverka en harmonisering av lagstiftningen och förhindra annat omotiverat intrång på idrottsområdet från institutionernas sida". Dessutom påpekade utrikesutskottet att artikel 235 i Romfördraget är förknippad med vissa problem. Artikelns togs ursprungligen in i fördraget som rättslig grund för nödvändiga åtgärder att säkerställa den gemensamma marknadens funktion.

Amsterdamfördraget innefattar ett protokoll om djurskydd och djurens välfärd (protokoll nr 9). I slutakten ingår dessutom förklaring nr 29 om idrott. Konferensen uppmanar Europeiska unionens organ att beakta synpunkter från idrottssammanslutningar när det gäller viktiga frågor som rör idrott. I samband med detta bör särskild uppmärksamhet ägnas det som är särskilt kännetecknande för amatöridrotten. Amsterdamfördraget innefattar inga förändringar när det gäller turism, räddningstjänst och energipolitik.

För att öka konsekvensen i unionens verksamhet innefattar Amsterdamfördraget till exempel allmänna mål som tar hänsyn till ett integreringsperspektiv (kultur, konsumentskydd, sysselsättning, hälsoskydd). Därtill bidrar protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt förklaringen om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet till att öka konsekvensen i unionens aktiviteter. Däre-

mot gjorde konferensen inga framsteg beträffande artikel 235.

### *Rättsliga och inrikes frågor*

I sitt betänkande 7/1996 rd behandlade utrikesutskottet ingående samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, det vill säga tredje pelaren. Utskottet bedömde att regeringskonferensen kommer att lägga fram två mallar till lösning av problemet med tredje pelaren, två modeller som inte utesluter varandra. Det ena alternativet var enligt utskottet att flytta över vissa frågor från tredje pelaren till gemenskapspelaren, det andra alternativet att tredje pelaren till sina former kommer närmare gemenskapspelaren men förblir en egen pelare. Förhandlingsresultatet innehåller båda de förutsedda elementen.

Utrikesutskottet menade att det senare alternativet var förknippat med vissa missförhållanden och dessutom förvirrande med beaktande av behovet att förenkla unionens beslutsprocesser. Det hade varit klarare att i första hand undersöka vilka frågor som kunde flyttas över från tredje pelaren till gemenskapspelaren. I förhandlingsresultatet har frågor gällande den fria rörligheten för personer, privaträtten inom det rättsliga samarbetet och tullsamarbetet flyttats över till gemenskapspelaren. Däremot kvarstår polissamarbetet liksom det straffrättsliga samarbetet under regeringspelaren. Det är en mycket komplicerad lösning, svårfattlig på grund av övergångsperioderna och de territoriella undantagen (separata lösningar för Danmark, Irland och Förenade konungariket) för de frågor som har flyttats över till gemenskapspelaren.

Av de frågor som stannar kvar inom tredje pelaren var införandet av kommissionens parallella initiativrätt godtagbar enligt utrikesutskottet. Kommissionens parallella initiativrätt i dessa frågor står kvar i Amsterdamfördraget. Som ovan framhålls gäller samma bestämmelser för offentlighet för beslut och handlingar i den nya tredje pelaren som i gemenskapspelaren. Detta förutsatte också utskottet.

Utrikesutskottet menade att det inte var motiverat att utvidga tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet i de frågor som kvarstod inom tredje pelaren. Också förvaltningsutskottet

intog samma hållning i sitt utlåtande FvUU 5/1997 rd rörande statsrådets redogörelse om beslut med kvalificerad majoritet. I Amsterdamfördraget finns kravet på enhällighet fortfarande med inom den nya versionen av tredje pelaren, med undantag för genomförandebeslut. Amsterdamfördraget ger, som utrikesutskottet förutsätter, EG-domstolen kompetens att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av rättsakter inom tredje pelaren som påverkar den enskildes rättsskydd. Utrikesutskottet ansåg det vara ett steg i rätt riktning att Schengenregelverket införlivas i det normala samarbetet inom tredje pelaren. Enligt protokoll nr 2 i Amsterdamfördraget införlivas Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar. Reglerna införs delvis i gemenskapspelaren, delvis i det straffrättsliga samarbetet och samarbetet i polisfrågor. Förenade konungariket och Irland ställer sig dock utanför tillämpningsområdet.

Utrikesutskottet förutsatte att ”*riksdagen får en mer detaljerad information av statsrådet än vad som ingår i redogörelsen om de alternativ rörande tredje pelaren som läggs fram vid regeringskonferensen och om deras konsekvenser för att riksdagen skall kunna ta ställning till utvecklingen inom detta viktiga samarbetsområde innan den slår fast Finlands ståndpunkt inför förhandlingarna*”. Statsrådet lämnade de anmodade redogörelserna i september och november 1996. Riksdagen hade ingenting att anmärka mot dem.

### **Den institutionella uppbyggnaden**

#### *Europaparlamentet och de nationella parlamenten*

I sitt betänkande 7/1996 rd gick utrikesutskottet ingående in på betydelsen av att säkerställa demokratin i unionen och diskuterade i anknytning till detta också Europaparlamentets och de nationella parlamentens ställning. Demokratin inom Europeiska unionen grundar sig i sista hand på den representativa demokrati som kanaliseras genom de nationella parlamenten och i vissa fall också på medborgarnas direkta viljeyttring i folkomröstningar, ansåg utrikesutskottet. Utskottet framhöll att ”*medlemsstaterna och deras parlament [skall] ha kvar beslutanderätten i*

*fråga om grunderna för unionens rättsordning, verksamhet och finansiering". I Amsterdamfördraget ingår inga ändringar i dessa frågor.*

Vidare ansåg utrikesutskottet "det vara motiverat att utgå från att Europaparlamentet enligt medbeslutandeförfarandet deltar i behandlingen av de lagstiftningsärenden i vilka rådet fattar sitt beslut med kvalificerad majoritet. Detta förutsätter emellertid att riksdagen går igenom och analyserar dessa fall innan Finlands förhandlingsmål i frågan slås fast till den del det avtalas om ökat antal beslut med kvalificerad majoritet." Statsrådet lämnade ytterligare utredning i frågan om utvidgad tillämpning av medbeslutandeförfarandet och beslut med kvalificerad majoritet i november 1996 och maj 1997. Stora utskottet avgav med anledning av redogörelserna utlåtande StoUU 2/1997 rd — E 13/1995 rd. I utlåtandet framhöll stora utskottet att det nederländska utkastet till fördrag av den 30 maj 1997 så när som på två detaljer bara innehöll förslag för vilka statsrådet redan tidigare har ansett sig kunna godkänna utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet. Å andra sidan framgår det av statsrådets redogörelse att Finland hade varit berett att acceptera ännu större förändringar än ordföranden föreslår i utkastet. Utskottet hade ingenting att anmärka mot redogörelsen. Någon diskrepans föreföll inte finnas mellan det nederländska förslaget och redogörelsen. I detta läge utgick utskottet från att artiklarna om markanvändning och planläggning inte direkt påverkar markanvändningsfrågorna.

Amsterdamfördraget utvidgar väsentligt tillämpningen av medbeslutandeförfarandet, trots att inga större framsteg gjordes beträffande utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet. Utrikesutskottets mål att förenkla medbeslutandeförfarandet infrias i Amsterdamfördraget.

Utrikesutskottet framhöll också "att en utvidgning av EU aktualiserar frågan om ett eventuellt övre tak för antalet europaparlamentariker. Detta bör i sinom tid genomföras på ett sätt som inte försämrar de små medlemsstaternas position eller parlamentets representativitet." Utskottet ansåg det vara på sin plats att övergå

till ett enhetligt valförfarande enligt artikel 138.3 i EG-fördraget. Men utskottet framhöll samtidigt att detta kräver att samtliga medlemsstater ställer sig bakom beslutet och att det ratificeras av de nationella parlamenten.

Amsterdamfördraget fastställer antalet företrädare i Europaparlamentet till 700. Samtidigt fogas en ny bestämmelse till akten om val av företrädare i Europaparlamentet. Enligt tillägget måste antalet företrädare som väljs i varje medlemsstat säkerställa en lämplig representation för folken i de stater som slutit sig samman i gemenskapen, om ändringar genomförs i antalet företrädare för varje medlemsstat. I och med fördraget blir det också lättare att samordna valsättet. Den nya formuleringen i artikel 138 (ny artikel 190) föreskriver nämligen att allmänna direkta val kan förrättas enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater. Däremot ändrar Amsterdamfördraget inte bestämmelserna om ratificering av valakten.

Beträffande beslutsprocesserna inom gemenskapspelaren framhöll utrikesutskottet att "beslutsprocessen i lagstiftningsfrågor inom gemenskapspelaren enligt utskottet [bör] begränsas till samrådsförfarandet och medbeslutandeförfarandet. För internationella avtal skall dessutom samtyckesförfarandet komma i fråga." Amsterdamfördraget undanröjer i enlighet med utskottets önskemål samarbetsförfarandet, med undantag för artiklarna om EMU, som konferensen inte ändrade.

Enligt utrikesutskottet kunde Europaparlamentets beslutsfattande effektiviseras om parlamentets verksamhet förlades till en och samma ort. I detta hänseende står Amsterdamfördraget i bjärt kontrast till riksdagens önskemål. Fördraget innefattar ett särskilt protokoll om lokalisering för säten för Europeiska gemenskapernas institutioner. I protokollet sägs att Europaparlamentet skall ha sitt säte i Strasbourg där de tolv månatliga plenarsammanträdena, inklusive budgetsammanträdet, skall hållas. Extra plenarsammanträden skall hållas i Bryssel. Europaparlamentets utskott sammanträder också i Bryssel. Europaparlamentets generalsekretariat skall vara kvar i Luxemburg.

Stora utskottet menar att det är svårt att anföra hållbara argument för att lokaliseringen av säten för unionens institutioner och vissa av deras organ och enheter lyfts upp på fördragsnivå. För Europaparlamentet innebär detta att parlamentet mot sin ståndpunkt måste stå fast vid nuvarande praxis med säten på tre orter, vilket är ohållbart både i ekonomiskt och funktionellt hänseende. *Utskottet finner det oacceptabelt att medlemsstater som gärna ser sig som förgrundsgestalter i den europeiska integrationsprocessen av nationella prestigeskäl eller för ekonomisk vinning kräver beslut av den karaktären som ingår i lokaliseringsprotokollet. Detta ger upphov till kritik i vida kretsar och är ägnat att minska unionens auktoritet och acceptabilitet bland medborgarna.*

Utrikesutskottet ställde sig "negativt till förslag som går ut på att de nationella parlamenten i grundfördragen anges som direkta objekt för rättigheter eller skyldigheter". Å andra sidan krävde utskottet att parlamenten i god tid får all behövlig information om unionen och dess institutioner för att ha faktiska möjligheter att påverka. Vidare ansåg utskottet "att rådets mötesagendor bör vara bindande och offentliga och de handlingar som utgör underlag för rådets beslut vara tillgängliga på alla officiella språk en viss tid före beslutsfattandet. I Romfördraget bör tas in principen om att reglerna för beslut i rådet inte enbart gäller rådets interna verksamhet utan att de är av avgörande betydelse för de nationella parlamentens och över huvud taget medborgarnas möjligheter att påverka beslutsprocessen i unionen."

Ovan redovisas för de nationella parlamentens samarbete kring regeringskonferensen. Utifrån samarbetet enades parterna om protokoll nr 13 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Stora utskottet påpekade i sitt utlåtande 2/1997 rd — E 13/1995 rd att texten om de nationella parlamentens roll i det nederländska fördragsutkastet av den 30 maj 1997 skiljer sig från konklusionerna vid COSAC-mötet i Dublin. Några diskussioner om ändringarna har inte förts mellan det nationella parlamentet, framhöll utskottet. Vidare ansåg utskottet det fortfarande mer ändamålsenligt med de formuleringar som godkändes vid COSAC-mötet i Dublin.

I Amsterdamfördraget ingår ett protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. I ingressen erinrar de höga fördragslutande parterna om att de enskilda nationella parlamentens granskning av sin egen regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis. De höga fördragslutande parterna önskar dock uppmuntra till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet och öka deras möjligheter att uttrycka sin uppfattning i frågor som kan vara av särskilt intresse för dem.

I protokollet sägs att samtliga kommissionens samrådsdokument skyndsamt skall tillställas medlemsstaternas nationella parlament. På denna punkt nämns särskilt grön- och vitböcker och meddelanden. Kommissionens förslag till lagstiftning skall göras tillgängliga i så god tid att varje medlemsstats regering kan säkerställa att dess eget nationella parlament erhåller dem på lämpligt sätt. Vidare föreskriver protokollet att en sexveckorsperiod skall förflyta mellan den dag då ett lagstiftningsförslag görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla språken och den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning. I brådskande fall kan dock rådet göra undantag från denna regel och anta en rättsakt, genomföra en åtgärd inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor eller anta en gemensam ståndpunkt i enlighet med samarbetsförfarandet eller medbeslutandeförfarandet. I sådana fall skall skälen anges i rättsakten eller den gemensamma ståndpunkten.

Del II i protokollet gäller "Konferensen mellan organ för EG-frågor", det vill säga COSAC. Enligt protokollet får COSAC bidra med allt som den finner att Europeiska unionens institutioner bör uppmärksamma. Detta gäller särskilt utkast till lagtexter som företrädare för medlemsstaterna i samförstånd beslutar tillställa COSAC. Enligt protokollet får COSAC vara aktiv i synnerhet när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, frågor som rör de grundläggande rättigheterna och tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Inom dessa områden får COSAC granska lagförslag och initiativ samt till institutionerna överlämna bidrag som rör unionens lag-

stiftande verksamhet. Bidrag från COSAC skall inte på något sätt vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkt. Denna bestämmelse togs in i protokollet först i slutfasen av regeringskonferensen och efter stora utskottets ovan nämnda ställningstagande. Bestämmelsen är av väsentlig betydelse framför allt för de nationella parlament som av politiska och /eller konstitutionella skäl inte kan godta att samverkan mellan de nationella parlamenten blir rättsligt bindande.

Sammanfattningsvis kan sägas att de beslut i Amsterdamfördraget som rör de nationella parlamenten är tillfredsställande med beaktande av riksdagens ståndpunkter.

### *Rådet*

Som ovan nämns utgick utrikesutskottet från att riksdagen hörs innan Finland antar sin detaljerade förhandlingsståndpunkt till vilka frågor inom den första pelaren som bör omfattas av beslut med kvalificerad majoritet. Samtidigt hade utrikesutskottet i likhet med stora utskottet principiellt en positiv inställning till att rådet i större utsträckning skall fatta beslut med kvalificerad majoritet i frågor som rör gemenskapslagstiftningen. Statsrådet lämnade en preliminär redogörelse om frågan i november 1996 men en detaljerad redogörelse med kommentarer till enskilda artiklar först i maj 1997. Att en närmare redogörelse lät vänta på sig så länge berodde dels på meningsskiljaktigheter mellan ministerierna, dels på förhandlingstaktiska överväganden. Redogörelserna behandlas i stora utskottets utlåtande StoUU 3/1996 rd och StoUU 2/1997 rd.

Europeiska rådet i Amsterdam kunde inte enas om en utvidgad tillämpning i rådet av beslut med kvalificerad majoritet i frågor som regleras i gällande artiklar i EG-fördraget, utom i några detaljer. Däremot kommer besluten i regel att fattas med kvalificerad majoritet i de frågor som ingår i de nya artiklarna i EG-fördraget. De rättsliga och inrikes frågor som överförs till gemenskapspelaren kan avgöras med kvalificerad majoritet efter en övergångsperiod på fem år.

För unionsutvecklingen under de närmaste åren hade det enligt stora utskottet varit angeläget att i Amsterdamfördraget hade kunnat före-

skrivas om utvidgad användning av beslut med kvalificerad majoritet i rådet i lagstiftningsfrågor med undantag för konstitutionella frågor. Detta hade varit särskilt viktigt med hänsyn till harmoniseringen av miniminivåerna för kapital- och miljöskatter. Därför kan slutresultatet från Europeiska rådet i Amsterdam ses som en besvikelse, eftersom detta inte kunde förväntas utifrån ordförandelandets förslag i slutet av maj, som utskottet sedan behandlade i sitt utlåtande 2/1997 rd. Om riksdagen hade fått en närmare presentation av Finlands förhandlingsmål i fråga om enskilda artiklar redan före maj 1997, hade EU och den allmänna opinionen eventuellt tillförts uppfattningen att Finland aktivt arbetar för utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet och inte defensivt för fram fall där kvalificerad majoritet inte kan tillämpas.

I sitt betänkande 7/1996 rd ansåg utrikesutskottet att "då en utvidgning blir aktuell kan frågan om s.k. dubbelmajoritet tas upp. Dubbelmajoritet är ett bättre alternativ då det gäller att trygga de små medlemsstaternas påverkningsmöjligheter än en omviktning av medlemsstaternas röster". Stora utskottet åter underströk i sitt utlåtande 2/1997 rd att Finland följaktligen bör "stå fast vid sin ståndpunkt att röstviktningen inte ändras jämfört med nuläget. Om det blir aktuellt med ändrad röstviktning bör ändringarna träda i kraft först när unionen utvidgas. Utskottet vill alldeles särskilt tillbakavisa synsättet att en ändring av röstviktningen kunde motiveras med att de ändringar som en del medlemsstater föreslagit i kommissionens sammansättning inte går igenom vid regeringskonferensen".

Amsterdamfördraget ändrar ingenting på röstviktningen i rådet. Däremot ingår det ett protokoll om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen. Enligt protokollet skall kommissionen vid den tidpunkt då den första utvidgningen av unionen träder i kraft bestå av en medborgare från varje medlemsstat "förutsatt att vägningen av röster i rådet då har ändrats, antingen genom ny vägning av rösterna eller genom dubbel majoritet, på ett sätt som kan godtas av alla medlemsstater; därvid skall alla relevanta omständigheter beaktas, särskilt att kompensera de medlemsstater som avstår från möjligheten att

nominera en andra ledamot av kommissionen”. Om antalet medlemsstater i Europeiska unionen överstiger tjugo skall enligt protokollet en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar sammankallas för att utföra en grundlig översyn av de bestämmelser i fördragen som rör kommissionens sammansättning och institutionernas funktionssätt”.

#### *Kommissionen*

I sitt betänkande 7/1996 rd påpekade utrikesutskottet att ”*Det bästa alternativet enligt utskottet är nuvarande praxis, enligt vilken varje medlemsstat har minst en ledamot i kommissionen. Utskottet ställer sig negativt till en utnämning av kommissionärer med olika ställning. Utskottet håller också med regeringen om att det nuvarande sättet att välja kommissionärer och kommissionsordförande är ändamålsenligt.*” Stora utskottet ansåg i sitt utlåtande 2/1997 rd att Finland inte har något skäl att vika från principen att varje medlemsstat bör ha en medlem i kommissionen.

Ovan i avsnittet om rådet redogörs för förhandlingsresultatet beträffande antalet ledamöter av kommissionen. Amsterdamfördraget inför inga graderade kommissionärsåtaganden men ordföranden får större befogenheter dels att ordna den interna arbetsfördelningen, dels vid valet av ledamöter. Också Europaparlamentet får en starkare ställning i utnämningförfarandet. Stora utskottet har den uppfattningen att förhandlingsresultatet på denna punkt inte strider mot riksdagens riktlinjer.

#### *EG-domstolen samt övriga institutioner och organ*

I sitt betänkande 7/1996 rd uttalade utrikesutskottet följande: ”*Utskottet omfattar redogörelsen och anser att varje medlemsstat fortfarande skall ha en domare i domstolen och att utnämningförfarandet för domstolens domare är adekvat i sin nuvarande form. Utskottet understöder emellertid förslaget att förlänga domarnas ämbets tid till 9 år utan möjlighet till omval.*” Amsterdamfördraget ändrar ingenting på bestämmelserna om domstolens sammansättning, utnämningen av domarna eller domarnas mandattid.

Utrikesutskottet ansåg att regionkommittén organisatoriskt sett bör frigöras från ekonomiska och sociala kommittén. Vidare ansåg utrikesutskottet att det vore lämpligt att utvidga samrådsförfarandet genom grundfördragen. Dessa mål infriades i fördraget. Det vore på sin plats att utvidga det obligatoriska hörandet av kommittén. Detsamma gäller en utvidgning av det obligatoriska hörandet av ekonomiska och sociala kommittén.

#### *Närmare samarbete — flexibilitet*

Bestämmelserna i Amsterdamfördraget om ett närmare samarbete, flexibilitet, hör till de principiellt viktigaste reformerna. Utrikesutskottet ställde i sitt betänkande 7/1996 rd följande villkor för flexibilitetsreglerna: ”Utskottet anser att möjligheten till en varierad integration inte kan uteslutas, men att vissa principer bör iakttas. För det första får ingen medlemsstat, som vill och kan delta i en verksamhet, hindras att göra det. För det andra bör det tillses att inga lösningar får äventyra den inre marknaden, de gemensamma politikområdena eller det enhetliga institutionella systemet eller leda till oskäligen problem eller otillbörliga förmåner för medlemsstater som tillhör olika grupperingar. För det tredje gäller det att se till att integrationsvariationen inte får ge vissa medlemsstater rätt att bestämma om vilken väg integrationen skall ta och vilka målen skall vara”. I slutfasen av förhandlingarna framhöll stora utskottet i sitt utlåtande 2/1997 rd att ”villkoren för ett effektiviserat samarbete inom gemenskapspelaren bör anges så exakt och klart som möjligt, såvida flexibilitetsbestämmelsen över huvud taget kan accepteras inom gemenskapspelaren”.

Stora utskottet anser att bestämmelserna om ett närmare samarbete i Amsterdamfördraget stämmer överens med utskottens riktlinjer, även om det är svårt att ange i vilka situationer de kan vara användbara.

#### **Unionens yttre åtgärder**

##### *Unionens status som juridisk person*

I sitt betänkande 7/1996 rd förutsatte utrikesutskottet att ”*det görs en grundlig utredning av vilka*



*konsekvenser det har om unionen får ställning som juridisk person och att Finland inte tillstyrker några ändringar förrän utredningen är klar och riksdagen har hörts i frågan*". Stora utskottet fick den anmodade redogörelsen den 1 november 1996. Därefter begärde och fick utskottet utlåtande från grundlagsutskottet (GrUU 48/1996 rd).

Stora utskottet begärde ytterligare den 18 april 1997 en redogörelse om konsekvenserna för riksdagens roll om EU eventuellt får status som juridisk person och rätt att ingå avtal. Också i detta fall begärde utskottet utlåtande av grundlagsutskottet (GrUU 14/1997 rd). I utlåtandet 2/1997 rd behandlade stora utskottet frågan om unionens status som juridisk person och fördragskompetens för unionen på följande sätt:

"Omfattande statsrådets ståndpunkt och grundlagsutskottets utlåtanden i frågan (GrUU 48/1996 rd och 14/1997 rd) anser stora utskottet att det i och för sig inte vore någon stor förändring om Europeiska unionen ombildas till en enhetlig internationell organisation, där de tre nuvarande europeiska gemenskaperna skall ingå och där samarbetet inom de nuvarande regeringsinterna pelarna skall genomföras.... Utskottet har ingen anledning att motsätta sig en sådan lösning."

En viktigare fråga var enligt stora utskottet däremot om unionen samtidigt bör ges internationellrättslig kompetens att ingå fördrag inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och samarbetet i inrikes och rättsliga frågor. Ett förslag om detta ingick i det nederländska utkastet till fördrag av den 30 maj 1997. Utskottet ansåg "att unionen med de avgränsningar som ingår i utkastet till fördrag kan ges kompetens att ingå fördrag i frågor inom andra och tredje pelaren, förutsatt att besluten i rådet tas enhälligt och den möjlighet att kräva nationell ratificering som nämns i statsrådets redogörelse realiserar. Detta ställningstagande grundar sig dock på en syn som stora utskottets utlåtande StoUU 3/1995 rd och grundlagsutskottets utlåtande GrUU 20/1996 rd ger stöd för, nämligen att ett nationellt ratificeringsförfarande inte inverkar på att den nationella beredningen av sådana fördrag sker utgående från 33 a § regeringsformen och 4 a kap. riksdagsord-

*ningen. Utskottet förutsätter att frågan om att kräva möjlighet till nationell ratificering då behandlas i riksdagen när respektive fördragsprojekt i enlighet med 54 b § riksdagsordningen kommer till riksdagen som ett s.k. U-ärende*".

Om den möjlighet att kräva nationell ratificering som nämndes i redogörelsen inte hade kunnat realiserar, hade det enligt stora utskottets uppfattning inte kunnat godtas att unionen på det föreslagna sättet hade getts fördragskompetens i frågor inom andra och tredje pelaren.

Amsterdamfördraget ger inte Europeiska unionen status som juridisk person och fusionerar inte heller unionen och de tre europeiska gemenskaperna till en enda internationell organisation. Däremot ger artikel J 14 (ny artikel 24) rådet rätt att förhandla och ingå avtal inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken men också inom polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet (se artikel K 10). Rådet måste i sådana fall fatta enhälligt beslut. En medlemsstat får dock i rådet förklara att avtalet måste ratificeras nationellt för att kunna vara bindande för staten. Artikeln har samband med förklaring nr 4. Förklaringen föreskriver att avtal som är en följd av artikel J 14 och K 10 inte skall anses innebära att behörighet överförs från medlemsstaterna till Europeiska unionen.

Stora utskottet menar att den sammantagna effekten av artikeln och förklaringen är förvirrande. Rådet kan knappast förhandla och ingå avtal om det inte har kompetens för detta. Eftersom artikel J 14 och K 10 i unionsfördraget ger rådet denna kompetens, är det oklart vilken rättslig betydelse förklaring nr 4 har. Vidare förefaller det som om artiklarna ger EU eller åtminstone rådet en begränsad internationellrättslig status som juridisk person, vilket yttrar sig i att rådet har rätt att ingå avtal med tredje parter inom de aktuella områdena. Också grundlagsutskottet anser (GrUU 10/1998 rd) att artikel J 14 med hänsyn till Finlands konstitution överlåter traktatkompetens till organ utanför vår konstitution och inom nya områden som inte ingår i anslutningsfördraget. Detta strider enligt grundlagsutskottets uppfattning mot 33 § regeringsformen och medför att förslaget till ikraftträdelselag måste behandlas i inskränkt grundlagsordning.

Stora utskottet menar att det i Amsterdamfördraget inskrivna förhandlingsresultatet i sig är acceptabelt med beaktande av utskottens hållning under regeringskonferensen. Resultatet ger dock anledning till en viss kritik när det gäller konsekvens och öppenhet.

#### *Yttre ekonomiska förbindelser*

Stora utskottet begärde den 6 september 1996 en redogörelse av statsrådet om behandlingen av EG:s yttre ekonomiska förbindelser vid regeringskonferensen. Utskottet fick redogörelsen av statsrådet den 25 oktober 1996 och begärde utlåtande om den av utrikesutskottet. Utrikesutskottet lämnade sitt utlåtande UtUU 23/1996 rd den 14 november 1996.

Utrikesutskottet ansåg att Europeiska unionen bör eftersträva att uppträda gemensamt i bland annat WTO-frågor. Utskottet ansåg vidare att gemenskapskompetensen inom ramen för de yttre ekonomiska förbindelserna kunde utvidgas på områden som fastställs särskilt. Sådana frågor var enligt utskottet särskilt tjänster i samband med varuhandel samt immateriell äganderätt. Vidare ansåg utrikesutskottet en smidig samordning av den inre unionspolitiken nödvändig inom de yttre förbindelserna. Därför bör den rättsliga grunden att ingå överenskommelse med icke-traditionella icke-utvecklade länder förtydligas. Detsamma gällde enligt utskottet för situationer där allt bredare avtal upprättas med tredje länder. Därtill gav utrikesutskottet sitt stöd till insatser som gör det möjligt att delvis temporärt tillämpa vissa avtal dels snabbt avbryta tillämpningen av vissa avtal, till exempel vid brott mot de mänskliga rättigheterna.

Regeringskonferensen kunde inte nå samförstånd när det gällde att överföra extern kompetens i fråga om tjänster, investeringar och immateriella rättigheter på gemenskapen utan beslutet sköts upp till en senare tidpunkt. Enligt Amsterdamfördraget får rådet genom enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet utvidga tillämpningen av artikel 113 (ny artikel 133) om den gemensamma handelspolitiska kompetensen till att avse internationella förhandlingar och avtal om tjänster och immateriella rättigheter. Efter kompetensöverföringen fattar rådet beslut

med kvalificerad majoritet. Vidare skrevs det in nya bestämmelser i artikel 228 (ny artikel 300) i EG-fördraget om provisorisk tillämpning av avtal före ikraftträdandet och om tillfälligt upphävande av avtal vid avtalsbrott.

Enligt stora utskottets uppfattning kan förhandlingsresultatet ses som en besvikelse för små medlemsstater som Finland, där immateriella rättigheter, tjänster och kompetensöverföring spelar en avgörande roll i de yttre ekonomiska förbindelserna.

#### **Övriga frågor**

##### *EMU*

I sitt betänkande 7/1996 rd ansåg utrikesutskottet att ”Finland bör bereda sig på att konvergenskriterierna, tidsschemat och andra förutsättningar för den ekonomiska och monetära unionen kan tas upp också vid regeringskonferensen.” Konferensen behandlade dock inga andra EMU-bestämmelser än artikel 109f i EG-fördraget. Artikeln förenklades i fördragstexten genom vissa tekniska ändringar som beror på att kommittén för medlemsstaternas centralbankschefer avskaffades när den andra etappen av EMU inleddes. Det faktum att bestämmelserna om EMU i Maastrichtfördraget inte har kunnat kompletteras eller ses över har bland annat lett till att det är en tolkningsfråga om tillväxt- och stabiliseringspakten är bindande och vad som är den rättsliga grunden för pakten. Det finns heller ingen bindande skrivning i grundfördragen om till exempel en översyn av kontrollen och öppenheten i Europeiska centralbanken.

##### *Rättsaktshierarki*

Utrikesutskottet framhöll i betänkande 7/1996 rd att det inte går att ta ställning till frågan om rättsaktshierarkin inom EU-lagstiftningen innan de olika alternativen har utretts mer i detalj på regeringskonferensen. Amsterdamfördraget innefattar inga bestämmelser om rättsaktshierarki.

##### *Kvaliteten på gemenskapslagstiftningen*

I sitt betänkande 7/1996 rd framhöll utrikesutskottet följande: ”Om medborgarna skall accep-



tera unionen eller inte beror på hur väl den lyckas få bukt med problem som bland medborgarna konkret upplevs som hot eller missförhållanden. En förutsättning för detta är bl.a. att unionshandlingarna samt de handlingar som finska staten producerar om unionen och dess verksamhet lättare än nu kan förstås av medborgarna". Stora utskottet framhöll för sin del i utlåtande StoUU 2/1996 rd att "Samma klarhets- och kvalitetskrav som gäller för det nationella förvaltnings- och lagspråket bör tillämpas på unionshandlingarna". I slutakten till Amsterdamfördraget ingår förklaring nr 39 om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet.

### Konklusioner

Stora utskottet anser att riksdagens riktlinjer för regeringskonferensen har uppfyllts åtminstone acceptabelt i Amsterdamfördraget. Detta gäller både införda ändringar och frågor där konferensen inte kunde enas om ändringar. Statsrådet hade i vissa frågor hoppats på djärvare framsteg än riksdagen i sina strategier i början av konferensen. Inte heller medlemsstaterna lyckades nå samförstånd om så stora omställningar som dessa frågor (EU:s status som juridisk person, utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet) hade krävt.

Också dialogen mellan statsrådet och riksdagen fungerade relativt bra med beaktande av hur komplicerade och omfattande frågorna på konferensen var och med avseende på att regeringskonferensen var den första konferens för översyn av grundfördragen där Finland var med. De meningsskiljaktigheter som kom fram under processens gång gällde inte de materiella frågorna på konferensen utan tidsschemat för informationen till riksdagen. Utskottet menar att det med tanke på framtiden är motiverat att lyfta fram betydelsen av större öppenhet i den interna beslutsprocessen inom statsrådet också gentemot riksdagen. Vidare understryker stora utskottet att det absolut måste vara så att beslutsmekanismerna i huvudstaden har högsta prioritet i relation till överväganden på själva förhandlingsplatsen. I framtiden är det också skäl att fundera på en återgång till den praxis som tillämpades vid EES- och EU-förhandlingarna. Då hade förhandlings-

delegationen ständiga ledamöter också från andra instanser än utrikesministeriet.

*Med tanke på liknande situationer i framtiden understryker stora utskottet att de bestämmelser i riksdagsordningen som skall tillämpas på regeringskonferenser avser att förhindra att riksdagen ställs inför fullbordat faktum. Därför är det angeläget att i framtiden fästa särskilt avseende vid att riksdagen informeras i tid och att regeringssidan inte går in för materiellt bindande hållningar från Finlands sida innan riksdagen har formulerat sin ståndpunkt.* När det är dags att ratificera avtal har riksdagen inte längre någon möjlighet att påverka innehållet i avtalen.

Europaparlamentet har i ett yttrande rörande Amsterdamfördraget ansett att beredningen av grundfördragen vid regeringskonferenser är förbrukad som procedur. I framtiden bör ändringar behandlas i ett förfarande som kan förliknas vid gemenskapens lagstiftningsprocess. Också stora utskottet anser att procedurerna vid regeringskonferenser är problematiska i det hänseendet att konferenserna fattar beslut om reglering av frågor på konstitutionell nivå i princip vid hemliga diplomatiska förhandlingar. Med avseende på de materiella bestämmelserna i Amsterdamfördraget spelade dock medlemsstaternas politiska vilja eller brist på politisk vilja en större roll än de formella beslutsprocesserna. I detta sammanhang vill stora utskottet påminna om att riksdagen under regeringskonferensen antog en riktlinje enligt vilken kompetensen att stifta grundlag inom unionen alltjämt måste tillkomma medlemsstaterna.

I samband med att Amsterdamfördraget undertecknades lämnade Belgien, Italien och Frankrike en förklaring som gick ut på att unionen bör göra en institutionell översyn redan innan de första utvidgningsförhandlingarna har avslutats. Stora utskottet behandlade frågan om en fortsatt institutionell reform i ett utlåtande om statsrådets EU-redogörelse om Finlands preliminära hållning till meddelandet Agenda 2000 (StoUU 3/1997 rd — E 44/1997 rd). Utskottet framhåller att "Beredningen av Maastricht- och Amsterdamfördraget visar hur svårt det är att uppnå nödvändig enhällighet kring en institutionell reform. För att den institutionella reformen

inte skall bli ett hinder för en utvidgning är det, enligt utskottet, viktigt att unionen i god tid försöker åstadkomma politiskt samförstånd om det huvudsakliga innehållet i reformen.

Utskottet företräder den uppfattningen att förhandlingarna om reformen bör inskränka sig till de frågor som parterna realistiskt sett kan förväntas vara enhälliga om. I och med att samtliga medlemsstater har förbundit sig att utföra utvidgningen, kan samförstånd förväntas föreligga främst i fråga om de reformer som är nödvändiga på grund av själva utvidgningen. I detta sammanhang aktualiseras frågor som utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet, omställningar i kommissionens sammansättning och en översyn av röstviktningen i rådet. På dessa punkter hänvisar utskottet till sina utlåtanden

StoUU 2/1995 rd och 2/1996 rd om regeringskonferensen 1996. Det är dock inte sannolikt att flera av de frågor som varit uppe på de tre senaste regeringskonferenserna och som påverkar grundvalarna för relationerna mellan medlemsstaterna skall kunna lösas i detta sammanhang. I samband med utvidgningen bör den nuvarande balansen mellan de små och de stora medlemsstaterna i mån av möjlighet bevaras”.

#### *Utlåtande*

På grundval av det ovanstående föreslår stora utskottet vördsamt

*att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan i detta utlåtande.*

Helsingfors den 29 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kimmo Sasi /saml  
medl. Arja Alho /sd  
Maria Kaisa Aula /cent  
Tuija Brax /gröna  
Kaarina Dromberg /saml  
Mikko Elo /sd  
Jorma Huuhtanen /cent  
Jouko Jääskeläinen /fkf  
Tarja Kautto /sd  
Kimmo Kiljunen /sd  
Jari Koskinen /saml  
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vänst  
Kalevi Olin /sd  
Margareta Pietikäinen /sv  
Aapo Saari /cent  
Pentti Tiusanen /vänst  
Irja Tulonen /saml  
Kari Uotila /vänst  
Matti Vanhanen /cent  
Matti Väistö /cent  
suppl. Håkan Malm /sv  
Pekka Saarnio /vänst.