

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2000 rd

Europeiska unionens regeringskonferens 2000 (IGC 2000), flexibiliteten i andra pelaren

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet sände den 3 november 2000 med stöd av 97 § grundlagen en utredning om närmare samarbete (flexibilitet) i anknytning till regeringskonferensen 2000 till utrikesutskottet.

- specialforskare Heikki Savola, försvarsministeriet
- specialforskare, politices doktor Hanna Ojanen, Utrikespolitiska institutet
- forskningschef Teija Tiilikainen, Helsingfors universitet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
utrikesminister Erkki Tuomioja
linjedirektör Aleksi Härkönen, avdelningschef Markus Lyra, enhetschef Risto Piipponen, Europakorrespondent Juha Virtanen och forskare Alexander Stubb, utrikesministeriet

Samband med andra handlingar

Utskottet lämnade den 30 november 2000 ett betänkande (UtUB 2/2000 rd) om statsrådets redogörelse "Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000". Riksdagen godkände ett uttalande utifrån utskottets betänkande vid plenum den 7 april 2000.

STATSRÅDETS UTREDNING

Statsrådets utredning är en genomgång dels av bakgrunden till diskussionen kring närmare samarbete, dels av de frågor som skall avhandlas och förhandlingssituationen. Statsrådet har precisat sin hållning i flexibilitetsfrågan, till flexibilitetsbestämmelsernas innehåll och struktur, hur många medlemsstaters medverkan som behövs

för att inleda ett närmare samarbete, beslutsprocessen i anknytning till flexibiliteten och flexibiliteten i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP, den s.k. andra pelaren).

Statsrådet har tillställt utskottet de förslag till närmare samarbete som skall tas upp vid konferensen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utskottet har utifrån sin behörighet beslutat uttala sig om det närmare samarbetet, dvs. flexibiliteten tillämpad på EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

När regeringskonferensen 2000 inleddes fanns flexibilitetsfrågan inte på konferensagendan. Utskottet framhöll i sitt betänkande (UtUB 2/2000 rd) om statsrådets redogörelse (SRR 1/2000 rd) att det "med stöd av erhållen utredning inte finner det motiverat att bestämmelserna om ett närmare samarbete ändras i grundfördragen". Det sade sig ha vissa förbehåll till att samarbetet utsträcks till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utskottet omfattade också den ståndpunkt som stora utskottet förde fram i sitt utlåtande till utrikesutskottet att ökad flexibilitet kan ha positiva lika väl som negativa konsekvenser för Finland och att det därför är skäl att ställa sig med behövlig försiktighet till saken.

Flexibiliteten i andra pelaren enligt Amsterdamfördraget och utvecklingen av GUSP därefter

I Amsterdamfördraget finns vissa med flexibilitet jämförbara procedurer i frågor som har med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att göra. I artikel 23 i fördraget om Europeiska unionen togs in bestämmelser om s.k. konstruktivt avstående, som ger en medlemsstat möjlighet att avhålla sig från att godkänna ett enskilt beslut om andra pelaren. Den avstående staten är inte skyldig att tillämpa beslutet, men däremot att godta att beslutet är förpliktande för unionen och att avhålla sig från varje handling som skulle kunna strida mot de övriga medlemsstaternas beslut. Denna form av flexibilitet i enskilda fall har inte tillämpats under den tid Amsterdamfördraget har varit i kraft.

Under förhandlingarna om Amsterdamfördraget behandlades frågan om att ta in en bemyndigandeklausul, som möjliggör ett närmare samarbete kring utrikes- och säkerhetspolitiken, pre-

cis som i första och tredje pelaren. Men klausulen uteslöts ur avtalsutkastet i slutfasen och ersattes med begreppet konstruktivt avstående.

Efter Amsterdamfördraget har tyngdpunkten unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bestämts utifrån artikel 17 i unionsfördraget kompletterad med beslut av Europeiska rådet i Köln, Helsingfors och Santa Maria da Feira. Utskottet har tagit ställning till utvecklingen flera betänkanden och utlåtanden (t.ex. UtUE 7/1999 rd, UtUB 2/2000 rd och UtUU 3/2000 rd).

Utskottet uppmärksammar att unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik går mot en allt tydligare tudelning, dvs. "den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken" i huvudsak enligt Maastrichtfördraget och "den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik", som vuxit fram i snabb takt under de senaste 18 månaderna och som i centrala delar anger hur unionens kris hanteringskapacitet skall utvecklas utifrån Europeiska rådet i Helsingfors. Uppdelningen kommer också fram i förslagen om flexibilitet, men är enligt utskottets mening begreppsligt oklar och på vissa punkter konstlad. Det kan vara till skada för samhörigheten i unionen att vissa delområden av GUSP lyfts fram alltför starkt, befärrar utskottet.

Flexibiliteten i andra pelaren vid regeringskonferensen 2000

I sin redogörelse till riksdagen inför regeringskonferensen (SRR 1/2000 rd) höll statsrådet de för osannolikt att flexibiliteten — ens beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken — kommer upp vid regeringskonferensen 2000. Denna ståndpunkt byggde på de diskussioner som Finland fört med medlemsstaterna under sin ordförandeperiod. Statsrådet stod bakom sin ståndpunkt vid sakkunnigutfrågningen för utskottets betänkande. Vid Europeiska rådet Feira blev det dock bestämt att flexibiliteter också i andra pelaren, förs upp på konferensagendan.

Vid förhandlingarna efter Europeiska rådet i Feira har det gått synnerligen långsamt framåt med flexibiliteten i andra pelaren. Utskottet ser det som negativt med tanke på de nationella parlamentens påverkningsmöjligheter att verkliga förhandlingar utifrån konkreta avtalsförslag i så pass viktiga frågor som även inverkar på unionens utveckling på sikt aktualiseras först i slutfasen.

Också statsrådet har, uppenbarligen i brist på konkreta förslag, lyckats formulera en klar hållning till flexibiliteten i andra pelaren och lämnat den till riksdagen för behandling först den 3 november 2000. Ännu så sent som den 20 september 2000 uppgav statsrådet i sin utredning till riksdagen att det var berett att diskutera ett närmare samarbete också beträffande andra pelaren, utan att ta ställning till själva substansfrågan.

Utskottet menar att detta är till nackdel när det skall formulera sin egen ståndpunkt, med hänsyn till den klart förbehållsamma hållning som utskottet tog till flexibiliteten i andra pelaren i sitt betänkande om statsrådets redogörelse. I övrigt är utskottet tillfreds med den information som statsrådet har lämnat om behandlingen av flexibiliteten i andra pelaren vid konferensen. Utskottet vill dock framhålla det problematiska i att det något över en vecka före Europeiska rådets sammanträde inte har tillgång till de slutliga förslag som skall behandlas i rådet.

Flexibiliteten i andra pelaren

Ett närmare samarbete i större omfattning har motiverats med att de villiga och kapabla medlemsstaterna i en utvidgad och bredare union måste kunna bedriva ett närmare samarbete utan att en enskild medlemsstat eller enskilda medlemsstater kan hindra det. Utskottet påpekar att denna motivering inte är särskilt övertygande när det gäller andra pelaren, med beaktande av samarbetets karaktär, och att kandidatländerna har bättre beredskap för samarbete än andra unionsområden. Vad gäller GUSP måste hänsyn också tas till Nato, som redan nu erbjuder en sta-

bil ram för samarbete mellan 11 EU-länder och tre kandidatländer utanför unionsstrukturerna.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens beslutsformer håller på att stabiliseras nu när Amsterdamfördraget har varit i kraft i ett och ett halvt år. Utskottet menar att det finns motiverade skäl att intensifiera beslutsprocessen i andra pelaren i första hand genom ett effektivare utnyttjande av de möjligheter till majoritetsbeslut som de nuvarande bestämmelserna i unionsfördraget ger.

I likhet med statsrådet anser utskottet att det viktigaste argumentet för flexibilitet är att en eventuellt fördjupad integration sker inom ramen för unionens institutioner och inte utanför dem. Det betyder att flexibiliteten, precis som framhålls i statsrådets utredning, måste vara ett tillräckligt attraktivt alternativ till verksamhet utanför unionen.

Utskottet understryker att den centrala ambitionen för Finland fortfarande bör vara en samordnad utrikes- och säkerhetspolitik i unionen. Ur denna synvinkel kan en bredare tillämpning av flexibilitetsprincipen på goda grunder ses som någonting negativt, menar utskottet.

Unionen bör även framöver bygga upp sin gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik på riktlinjer och beslut som samtliga medlemsstater avtalat tillsammans. För en återhållsam tillämpning av flexibiliteten i andra pelaren talar enligt utskottets mening också det att om den tillämpas på utrikes- och säkerhetspolitiken, inverkar den betydligt mer på de icke deltagande medlemsstaterna än flexibiliteten i det unionsinterna samarbetet. Utskottet konstaterar att inofficiella möten mellan försvarsministrarna i EU har börjat hållas under Österrikes ordförandeperiod. Utskottet understryker att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken primärt bör formuleras utifrån hävdvunnen praxis i EU.

Ordförandelandets förslag

Ordförandelandet Frankrike har så sent som den 17 november 2000 kommit med sitt första konkreta förslag till utrikes- och säkerhetspolitisk text om flexibiliteten i andra pelaren. Förslaget

har preciserats en aning genom ett förslag den 23 november 2000. Förslaget är tudelat. Dels skall flexibilitet vara möjlig vid verkställigheten av vissa beslut inom andra pelaren. I den framväxande säkerhets- och försvarspolitikens skall flexibilitet tillämpas enligt en s.k. bemyndigandeklausul.

Utskottet understryker att krishanteringens är det absolut centrala i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens. Det är viktigt att det råder ett brett samförstånd om målen och strategin för krishanteringens och att flexibiliteten vid verkställigheten inte ställer detta samförstånd på spel.

Utskottet anser att ordförandelandets förslag är svårbegripligt och delvis tvetydigt. Det är nödvändigt att skapa större klarhet i frågeställningen och själva artikelförslagen vid förhandlingarna, till exempel när det gäller tillämpningen, villkoren för flexibilitet i andra pelaren och de icke deltagande ländernas ställning.

Enligt utskottets mening är det viktigt att de icke deltagande länder som uppfyller samarbetsvillkoren skall kunna gå med i det närmare samarbetet på ett senare stadium, om de så önskar. På dem som går med senare får inte tillämpas förfaranden som innebär att beslutsfattandet om medverkan i ett närmare samarbete försvåras. Som ett exempel på detta nämner utskottet ordförandelandets förslag att en ansökan om deltagande från ett medlemsland, som vill gå med i ett närmare samarbete inom andra pelaren, genom ett särskilt beslut kunde lämnas vilande för en viss tid.

Enligt förslaget är flexibilitet möjlig när det gäller att verkställa gemensamma åtgärder och anta gemensamma ståndpunkter i linje med artikel 23. Utskottet kan godta statsrådets hållning till förslaget, även om det inte anser att flexibiliteten är särskilt motiverad i dessa fall, med beaktande av att det nuvarande avtalet redan i sig medger beslut med kvalificerad majoritet och ett konstruktivt avstående.

Utskottet framhåller att en eventuell bemyndigandeklausul om säkerhets- och försvarspolitikens måste vara så entydig som möjligt. Enligt

det senaste förslaget från Frankrike skall denna klausul gälla säkerhets- och försvarspolitiska initiativ som gynnar en utveckling av krishanteringsresurserna. Enligt vad utskottet har erfarenhet av det fortfarande en tolkningsfråga vilken räckvidd förslaget exakt och noggrant skall ha. Det är viktigt att varje initiativ innehåller en exakt utredning för hur det kan tänkas främja krishantering, anser utskottet. En eventuell säkerhets- och försvarspolitisk bemyndigandeklausul bör kunna tillämpas också på det försvarsindustriella samarbetet.

Utskottet anser att en exakt formulerad bemyndigandeklausul beträffande krishanterings-samarbetet i unionen är ett bättre alternativ för Finland än att ett särskilt protokoll om andra pelaren, som bara binder en del av unionens medlemsstater, antas som en del av unionsfördraget. Utskottet ställer sig negativt till att ett sådant protokoll tas in i fördragen. Det påpekar vidare att ett gemensamt försvar till exempel i den mening som avses i artikel V i VEU-fördraget inte skulle kunna genomföras i form av närmare samarbete utifrån det förslag från ordförandelandet som ligger till grund för förhandlingarna.

Det senaste förslaget från Frankrike går ut på att beslut om tillämpning av bemyndigandeklausulen om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens fattas enhälligt i rådet. Utskottet menar i likhet med statsrådet att det är bättre att beslut om att tillämpa flexibilitet inom säkerhets- och försvarspolitikens tas i Europeiska rådet, där beslut redan enligt gällande fördrag fattas om riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens.

Enligt ordförandelandets förslag kan minst tre medlemsstater tillämpa flexibilitet i verkställigheten av beslut som berör andra pelaren. Statsrådet anser i sin utredning att det för flexibilitet räcker med minst en tredjedel av medlemsstaterna, förutsatt att det största antalet initiativtagande medlemsstater även efter utvidgningen är minst åtta och att institutionerna har kvar sin starka ställning som övervakare av flexibiliteten. Utskottet finner statsrådets hållning motiverad.

Utlåtande

Utrikesutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets hållning att den primära ambitionen visavi den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bör vara att göra beslutsprocessen effektivare till exempel med hjälp av gällande förfaranden som medger beslut med kvalificerad majoritet,

att utskottet, om det är nödvändigt för att ett förhandlingsresultat skall uppnås, kan acceptera att bestämmelser om flexibilitet i frågor som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik tas in i unionsfördraget,

att utskottet anser att en bemyndigandeklausul om säkerhets- och försvarspolitik är ett bättre alternativ för Finland än ett särskilt protokoll,

att ett protokoll om närmare samarbete inom andra pelaren inte bör tas in i unionsfördraget, och

att tillämpningsområdet för en eventuell bemyndigandeklausul om säkerhets- och försvarspolitik skall anges så entydigt som möjligt i fördraget och att den skall gälla utveckling av resurserna för krishantering, däribland det försvarsindustriella samarbetet, och att besluten om tillämpning av bemyndigandeklausulen skall fattas i Europeiska rådet.

Helsingfors den 28 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Henrik Lax /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /fkf (delvis)
Ilkka Kanerva /saml (delvis)
Antero Kekkonen /sd (delvis)
Kimmo Kiljunen /sd

Juha Korkeaoja /cent
Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Rynnänen /cent
Hannu Takkula /cent
Ben Zyskowicz /saml
ers. Petri Neittaanmäki /cent (delvis)
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Antti Pelttari.

