

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN
OM KONVENTETS RESULTAT OCH FÖRBEREDELSENA
INFÖR REGERINGSKONFERENSEN**

INNEHÅLLSFÖRTÄCKNING

Inledning	4
1. Unionens grundläggande karaktär.....	6
1.1. Allmänt.....	6
1.2. Fördragets uppbyggnad.....	7
1.3. Fördragets rättsliga karaktär	9
1.4. Unionens värden, mål och centrala principer.....	9
1.5. Status som juridisk person och befogenheter i anknytning till internationella avtal	10
1.6. Gemenskapsmetoden och dess framtid	11
1.7. Medlemskap i unionen och frivilligt utträde ur unionen	12
2. Unionens dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna.....	13
3. Precisering av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.....	15
3.1. Allmänt.....	15
3.2. Befogenhetskategorierna och definiering av dem	16
3.3. Principer för utövande av befogenheterna	19
3.4. Protokoll om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna	20
4. Unionens rättsakter och beslutsförfaranden	22
4.1. Allmänt.....	22
4.2. Akter och rättsakter	22
4.3. Beslutsförfaranden	24
4.4. Den öppna samordningsmetoden	27
4.5. Fördjupade samarbeten	27
4.6. Unionens finanser.....	28
5. Unionen och medborgarna	31
5.1. Allmänt.....	31
5.2. Principer för den europeiska demokratin	31
5.3. Beslutsfattandets öppenhet, handlingarnas offentlighet och god förvaltning	32
5.4. Europeiska ombudsmannen	33
6. Institutionella frågor.....	34
6.1. Allmänt.....	34
6.2. Europeiska rådet.....	35
6.3. Ministerrådet	36
6.4. Europaparlamentet	37
6.5. Kommissionen.....	38
6.6. Unionens utrikesminister	40
6.7. Unionens domstol.....	42
6.8. Övriga institutioner och organ	45
7. De nationella parlamentens roll.....	46
8. Unionens verksamhet inom olika politikområden	47
8.1. Allmänt.....	47
8.2. Allmänt tillämpliga bestämmelser samt diskrimineringsförbud och medborgarskap	48
8.3. Rättsliga och inrikes frågor.....	48
8.4. Yttre åtgärder	54
8.5. Ekonomisk och monetär politik	67
8.6. Övriga politikområden	69
8.7. Nya rättsliga grunder.....	74

9. Allmänna frågor i anslutning till det konstitutionella fördraget.....	78
9.1. Allmänt.....	78
9.2. Förhållandet mellan det konstitutionella fördraget och den nuvarande unionsrätten	78
9.3. Antagande och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget	80
9.4. Ändring av det konstitutionella fördraget	81
Bilaga	84
REGERINGSKONFERENS-REDOGÖRELSEN / BESLUTSFÖRFARANDEN.....	84

Inledning

I denna redogörelse från statsrådet enligt 44 § grundlagen presenteras EU:s framtidskonvents utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa (nedan ”det konstitutionella fördraget”) och statsrådets 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 inför dörren skiljer sig markant från vad som varit fallet vid de tidigare konferenserna, som syftat till en revidering av grundfördraget. Syftet för denna regeringskonferens är inte att revidera de befintliga grundfördragen utan att enas om ett helt nytt konstitutionellt fördrag som skall upphäva och ersätta de gällande grundfördragen. Grunden för regeringskonferensens arbete är det utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som EU:s framtidskonvent har utarbetat.

Konventsmetoden tillgreps första gången när EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna utarbetades åren 1999—2000. Det i ordningen andra framtidskonventets uppdrag var dock i sak avsevärt mera vittomfattande än det förstas. Konventet skulle på ett helhetsinriktat sätt granska unionens mål och verksamhet och revidera unionens strukturer och instrument för att unionen bättre skulle kunna svara på dagens utmaningar samt uppfylla medborgarnas behov och önskemål. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt de ungas uppfattningar. Syftet var också att göra unionen mera öppen och demokratisk samt mera lättförståelig och lättillgänglig.

Laekenförklaringen, som antogs av Europeiska rådet i Laeken den 14—15 december 2001, bemyndigade konventet att utarbeta ett slutdokument som skulle innehålla antingen olika alternativ eller, om enighet förelåg på något område, gemensamt antagna rekommendationer. Detta slutdokument tjänar enligt förklaringen som utgångspunkt för diskussionerna i regeringskonferensen, men de slutgiltiga besluten fattas av regeringskonferensen.

Det framtidskonvent på bred bas som hade upprättats i Laeken inledde sitt arbete i Bryssel den 28 februari 2002. Under sitt arbete som pågick i drygt 16 månader sammanträdde konventet till 26 plenarmöten. Dessutom fanns det i konventet 10 arbetsgrupper och tre diskussionscirkel som behandlade frågor av central betydelse för framtidsarbetet. Konventet avslutade sitt arbete den 10 juli 2003. Resultatet är ett enda utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, och det överlämnades av ordföranden för konventet Valéry Giscard d'Estaing till EU:s ordförandestat Italien den 18 juli 2003.

Jämsides med konventets arbete fördes en bred medborgardebatt om unionens verksamhet och mål. I flera medlemsstater inrättades formella strukturer för en sådan debatt. I Finland inrättades ett medborgarorganisationsforum som hittills har sammanträtt sju gånger och härvid samlat ca 90 organisationer och aktörer i det civila samhället för att framföra sina synpunkter på hur EU bör utvecklas och hur arbetet i konventet bör framskrida. I syfte att främja diskussionen och tillgången till information skapades också webbsidan Mitteleuropa (www.mitteleuropa.fi). Dessutom deltog konventsledamöterna från Finland aktivt i seminarier och diskussionsmöten som olika organisationer hade ordnat och som handlade om konventet.

Konventet arrangerade separat ett plenum för medborgarorganisationer den 24? 25 juni 2002 samt ett ungdomskonvent, som var avsett för 18? 25-åriga européer och hölls den 9? 12 juli 2002. En dialog med företrädare för det civila samhället fördes under konventets arbete också i kontaktgrupper för olika teman som konventets presidium upprätthöll. Det faktum att alla dokument var tillgängliga på nätet och samtliga egentliga dokument översattes till unionens alla officiella språk gjorde det också lättare att hålla sig informerad om arbetet i konventet.

Vid Europeiska rådet i Thessaloniki i juni 2003 ansåg medlemsstaternas överhuvuden att texten i utkastet till konstitutionellt fördrag utgör en god grund för att inleda regeringskonferensen. Enligt rådets slutsatser bör konferensen fullborda sitt arbete och enas om det konstitutionella fördraget så snart som möjligt och i så god tid att den europeiska allmänheten kan få kännedom om det före valen till Europaparlamentet i juni 2004. Ordförandestaten Italien har uttryckt sin avsikt att föra förhandlingarna om fördraget till ett slut under 2003, men det är möjligt att de pågår ända till våren 2004.

Efter det att konventet avslutat sitt arbete har flera parter — bland dem även vissa regeringar i medlemsstaterna — ansett att regeringskonferensen inte bör riva upp den med bred konsensus godkända fördragshelheten för en ingående behandling. Också konventets ordförande Valéry Giscard d'Estaing konstaterar i den rapport som han avlade då han överlämnade det konstitutionella fördraget till ordförandelandet Italien att utkastet är lyckat, eftersom det är en harmonisk helhet utan några alternativ. Han ber ordförandestaten Italien — och Europeiska rådets ordförande Silvio Berlusconi personligen — att bibehålla texten i oförändrat skick. Till och med ett partiellt ifrågasättande av texten skulle leda till ett misslyckande, enligt konventets ordförande. Å andra sidan har regeringarna i flera medlemsstater efter det att konventet avslutade sitt arbete uttryckt sin villighet att öppna för debatt åtminstone vissa frågor som gäller det konstitutionella fördraget.

Statsrådet anser att texten i utkastet till konstitutionellt fördrag, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Thessaloniki, utgör en god grund för att inleda regeringskonferensen. Utkastet kan till största delen godtas utan ändringar. Särskilt goda resultat nådde konventet i de frågor som behandlades utifrån en grundlig beredning på bred bas så att konventionsmetoden tillämpades till fullo. Utkastet innehåller dock en del punkter som ännu bör behandlas vid regeringskonferensen, och därför understryker statsrådet konferensens karaktär av en genuin förhandlingsprocess. Såsom särskilt viktiga uppfattar statsrådet säkerställandet av den institutionella ramens jämvikt och funktionsduglighet så att jämvikten mellan medlemsstaterna respekteras, samt ändringen av bestämmelserna om det strukturella samarbetet kring försvar och resurser. Vidare behövs behandling också när det gäller vissa frågor på enskilda politikområden som bereddades bristfälligt i konventet.

Vidare bör regeringskonferensen ytterligare förbättra de tekniska detaljerna i konventets utkast, skapa klarhet i punkter som eventuellt kan medföra tolkningstvister och undanröja vissa motstridigheter i texten. Det gäller även att ägna uppmärksamhet åt fördragets finska språkdräkt. Slutresultatet måste bedömas utifrån den helhet som fördragssystemet utgör: statsrådets mål är ett överskådligt, effektivt och begripligt system som ökar unionens öppenhet och stärker gemenskapen.

Statsrådet anser också att tidpunkten för avslutande av regeringskonferensen inte bör fastslås exakt i förväg. Det konstitutionella fördragets innehåll och kvaliteten på dess tekniska detaljer får inte bli lidande av en alltför stram tidtabell. Målet bör emellertid vara att konferensen avslutas så, att den europeiska allmänheten i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Thessaloniki kan få kännedom om unionens nya konstitutionella fördrag före valen till Europaparlamentet i juni 2004.

Statsrådet kommer att komplettera denna redogörelse medan regeringskonferensen pågår. Statsrådet kommer också att se till att landskapet Ålands synpunkter beaktas som ett led i beredningsprocessen.

1. Unionens grundläggande karaktär

1.1. Allmänt

Det konstitutionella fördraget innebär en ny etapp i unionens utveckling. De reformer som det innehåller är i huvudsak sådana som förtydligar unionens verksamhet och fördragsstrukturen. I det ingår också förändringar i sak som närmast syftar till att effektivisera och demokratisera unionens sätt att arbeta samt förbättra medborgarnas rättsliga ställning.

Statsrådet anser att det är viktigt att unionen genom det konstitutionella fördraget utvecklas som en sammanslutning av både medlemsstater och medborgare. Särskilt i början av konventets arbete framfördes i vissa bedömningar att unionens grundläggande karaktär och förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna i och med det konstitutionella fördraget kommer att förändras så pass mycket att det blir fråga om en helt ny politisk ordning. Som helhet betraktat visar konventets slutdokument emellertid klart att unionen bevarar och till en del rentav stärker de grundläggande drag som har varit utmärkande för unionen i dess egenskap av en unik sammanslutning av medlemsstater och medborgare. Det konstitutionella fördraget innebär inte heller att unionen blir en (förbunds)stat, även om det stärker vissa principer och strukturer som skiljer unionen från sedvanliga internationella organisationer.

Precis som nu kommer unionen enligt det konstitutionella fördraget att utgöra dels en övernationell sammanslutning, dels en mellanstatlig organisation. Frågåendet av den så kallade pelarstrukturen betyder inte att unionens samtliga åtgärder börjar omfattas av en enhetlig beslutsmekanism. Särskilt inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bibehålls en hel del drag av mellanstatlighet. För den institutionella strukturens och beslutsförfarandenas 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 fördragets 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 det konstitutionella fördraget 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 det konstitutionella fördraget. 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.

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

Genom det konstitutionella fördraget främjas medborgarnas rättigheter och påverkningsmöjligheter. Som helhet betraktat stärks unionens dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna. I och med reformen stärks unionens demokratiska legitimitet för både den representativa demokratin och deltagandedemokratin del.

1.2. Fördragets uppbyggnad

Europeiska unionens nuvarande grundfördrag har uppkommit i olika skeden av den europeiska integrationens historia och utgör en komplicerad och brokig helhet. De tre fördragen om upprättandet av de olika gemenskaperna samt unionsfördraget innehåller över 700 artiklar. De centrala och de mer tekniska fördragsbestämmelserna uppträder jämsides och splittrade i de olika fördragen. Till grundfördragen har fogats ett stort antal rättsligt bindande protokoll och politiskt bindande förklaringar. Vidare ingår bestämmelser av primärrättsligt slag också i anslutningsfördragen och andra dokument. Förenkling och förtydligande av detta system var ett av konventets viktigaste mål.

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.

Ingressen är ett slags förord, där det anges vilka värden och motiv som spelat en central roll för utvecklingen i Europa. Till sitt innehåll är den emellertid närmast förklarande, och en text med motsvarande innehåll skulle därför kunna godkännas också i form av en förklaring som avges i samband med att fördraget antas.

Första delen kan karakteriseras som den egentliga konstitutionella delen. Unionens karaktär och funktion fastställs i den på ett allmänt plan. I första delen ingår bestämmelser om en definition av unionen och dess mål, allmänna bestämmelser om grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap, principerna för utövande av unionens befogenheter och en klassificering av befogenheterna, allmänna bestämmelser om institutionerna, de förfaranden och instrument som anknyter till utövandet av unionens befogenheter, bestämmelser om unionens demokratiska liv, allmänna bestämmelser om unionens finanser, en bestämmelse om förhållandet mellan unionen och dess närmaste omvärld samt bestämmelser om grunderna för medlemskap i unionen. Första delen upptar sammanlagt 59 artiklar.

Fördragets andra del består av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna inklusive ingress. Frånsett några tekniska ändringar och vissa ändringar i sak som godkänts i konventet är stadgan identisk med den text som det första konventet, som hade sammankallats för utarbetande av stadgan, föreslog och som antogs av Europeiska rådet i Nice 2000 i form av en politisk förklaring. Andra delen upptar sammanlagt 54 artiklar.

De sju avdelningarna i fördragets tredje del innehåller detaljerade bestämmelser om unionens politik och funktion. I enlighet med den systematik som tillämpas börjar tredje delen med allmänna bestämmelser (allmänt tillämpliga klausuler samt icke-diskriminering och medborgarskap). Den mest omfattande helheten i delen består av bestämmelser om unionens inre politik och åtgärder samt unionens yttre åtgärder. I dem ingår de närmare målen för unionens politik och de rättsliga grunder som möjliggör unionens verksamhet. Politikområdena är indelade i enlighet med befogenhetsklassificeringen i första delen. Dessutom innehåller tredje delen en avdelning som behandlar unionens funktion och innefattar närmare institutionella bestämmelser samt finansiella bestämmelser och bestämmelser om fördjupade samarbeten. Tredje delen är den mest omfattande i hela fördraget och upptar sammanlagt 342 artiklar.

Fördragets fjärde del innehåller allmänna bestämmelser och slutbestämmelser som gäller hela det konstitutionella fördraget. Delen är central med avseende på fastställandet av förhållandet mellan unionen och dess medlemsstater samt fördragets rättsliga karaktär. I fjärde delen definieras förfarandet för upphävande av tidigare fördrag, den rättsliga kontinuiteten i förhållande till Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen, området för territoriell tillämpning, regionala unioner, fördragsprotokollens rättsliga status, förfarandet för ändring av fördraget samt antagande, ratificering och ikraftträdande av fördraget samt dess varaktighet. På slutrakan av konventets arbete fogades till fjärde delen också en artikel om unionens symboler (flagga, hymn, motto, valuta, Europadagen). Beträffande denna artikel konstateras dock att den egentligen hör hemma i del I av fördraget, och det önskas att regeringskonferensen flyttar artikeln dit. Fjärde delen upptar sammanlagt tio artiklar.

Till det konstitutionella fördraget har ytterligare fogats fem protokoll (protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, protokollet om hur medborgarna skall företrädas i Europaparlamentet och om viktning av röster i Europeiska rådet och ministerrådet, protokollet om eurogruppen och protokollet om ändring av Euratomfördraget) och tre förklaringar (en förklaring som fogats till protokollet om hur medborgarna skall företrädas i Europaparlamentet och om viktning av röster i Europeiska rådet och ministerrådet, en förklaring om inrättande av en europeisk avdelning för yttre åtgärder och en förklaring till slutakten om undertecknande av fördraget om upprättande av konstitutionen).

Trots vissa förslag som framställts gick konventet inte in för att ange någon som helst hierarki mellan det konstitutionella fördragets olika delar, och inte heller föreslog det några särskilda ändringsförfaranden. Åtminstone när det gäller ändringsförfarandena är det dock sannolikt att regeringskonferensen tar upp frågan på nytt.

Europeiska unionens fördragsgrund har förtydligats i enlighet med statsrådets ståndpunkt.

1.3. Fördragets rättsliga karaktär

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 sakinhåll. Denna lösning 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.

Fördragets folkrättsliga karaktär betonas av lösningarna i de allmänna bestämmelserna och slutbestämmelserna beträffande förfarandena för ändring och ratificering av fördraget. Befogenheten att ändra fördragen kvarstår isista hand hos medlemsstaterna. Dessutom krävs i fråga om både det nya fördraget och framtida ändringar av det att de för att träda i kraft skall ha ratificerats av alla medlemsstater i enlighet med dessas konstitutionella bestämmelser.

I fråga om det konstitutionella innehållet återspeglar fördraget om upprättande av en konstitution för Europa i stor utsträckning den utveckling i riktning mot en konstitution som har varit utmärkande för Europeiska gemenskaperna och unionen i flera årtionden. Särskilt EG-domstolen har alltsedan 1960-talet utgått från att fördragen om upprättandet av EG går utöver sedvanliga folkrättsliga avtal. Både i EG-domstolens rättspraxis och i den allmänna debatten om unionen har man på senare tid i allt större utsträckning åberopat unionens konstitutionalisering. Det konstitutionella fördraget kan därför i första hand ses som en kodifiering av denna utveckling i riktning mot en konstitution. Detta tar sig också uttryck i att första och andra delen av det konstitutionella fördraget inbegriper vissa principer (unionsrättens företrädare, de grundläggande rättigheterna) som utformats i domstolens rättspraxis och som är att anse som konstitutionella.

Statsrådet anser att det konstitutionella fördragets rättsliga form är lyckad.

1.4. Unionens värden, mål och centrala principer

Sammanställningen och definitionen av unionens värden, mål och centrala principer i början av del I i det konstitutionella fördraget samt lösningen att låta stadgan om de grundläggande rättigheterna utgöra fördragets andra del är några av konventets viktigaste resultat. Detta förtydligar unionens karaktär och mål, förhållandet mellan unionen och dess medlemsstater samt medborgarnas rättssäkerhet.

De värden som ligger till grund för unionen uttrycks i artikel I-2. De är respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämställdhet, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. I artikeln konstateras dessutom att dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle där mångfald, tolerans, rättvisa, solidaritet och icke-diskriminering råder. Respekt för de värden som nämns i artikel I-2 definieras i artikel I-57 som ett villkor för anslutning till unionen, och åsidosättande av dessa värden utgör enligt artikel I-58 en grund för tillfälligt upphävande av rättigheterna till medlemskap i unionen.

Unionens mål uttrycks på ett generellt och principiellt plan i artikel I-3. I jämförelse med de nuvarande målen kan det sägas att målen i det konstitutionella fördraget 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. Unionens övergripande mål är att främja freden, de egna värdena och folkens välfärd. Unionen skall erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa samt en inre marknad. Unionen skall verka för Europas hållbara utveckling, vilken ges en bred definition, och den skall också främja vetenskapliga och tekniska framsteg, social rättvisa och jämställdhet samt ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Unionen skall respektera rikedom hos sin kulturella och språkliga mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas. I sina förbindelser med den övriga världen skall unionen bekräfta och främja sina värderingar och bidra till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för mänskliga rättigheter. Vidare framhävs en strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, varvid principerna i FN-stadgan nämns särskilt. Målen eftersträvas enligt punkt 5 i artikeln beroende på de befogenheter som tilldelas unionen i konstitutionen.

De principer beträffande förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna som fastställs i artiklarna I-5 (respekt för de nationella identiteterna, principen om lojalt samarbete), I-9 (principen om tilldelade befogenheter, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen) och I-10 (unionsrättens företräde) är i huvudsak sådana att de kodifierar och förtydligar principer som redan tidigare fastställts i EG-domstolens rättspraxis och EG-fördraget samt EU-fördraget.

Med avseende på medborgarnas rättssäkerhet innebär den juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna som sker genom att stadgan införlivas med det konstitutionella fördraget 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 den europeiska människorättskonventionen.

Statsrådet omfattar förslaget att tydligt skriva in unionens värden, mål och centrala principer i det konstitutionella fördraget.

1.5. Status som juridisk person och befogenheter i anknytning till internationella avtal

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 egenskap av en självständig juridisk person kan uppträda inom den internationella rättens område som innehavare av rättigheter och skyldigheter samt utförare av rättshandlingar. För närvarande är det Europeiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen som har denna status som juridisk person.

Genom det konstitutionella fördraget utsträcks området för unionens yttre befogenheter. I det konstitutionella fördraget skrivs också in en princip enligt vilken unionen är behörig att ingå in-

ternationella avtal inte bara med stöd av uttryckliga bestämmelser i fördraget utan också till exempel när ingående av avtal är nödvändigt för något av unionens politikområden i syfte att uppnå något mål som fastställs genom det konstitutionella fördraget. Utvidgningen av unionens yttre befogenheter och i synnerhet befogenheten att ingå avtal behandlas närmare i avsnitt 8.4.

Statsrådet omfattar förslaget att tilldela unionen status som juridisk person.

1.6. Gemenskapsmetoden och dess framtid

Gemenskapsmetodens ställning inom unionen i framtiden kom att bli den viktigaste frågan för konventet, och till stor del utgjorde den också en markör i fråga om de olika politiska linjerna. Gemenskapsmetoden, vars viktigaste element är en stark och oavhängig kommission med exklusiv initiativrätt, ett råd och ett parlament som utgör jämlika lagstiftare samt en domstol som övervakar verksamhetens laglighet, bildar ryggraden för unionens verksamhet. Gemenskapsmetoden användes i första hand för att upprätta en effektiv och fungerande inre marknad, men småningom har metoden börjat tillämpas också på de andra politikområden som ansetts vara centrala för unionens verksamhet. Strävan har varit att tillämpa gemenskapsmetoden i de viktiga frågor där det är ändamålsenligt att verksamheten försiggår på unionsnivå och så att enhetligheten främjas.

I konventet ansåg somliga ledamöter, särskilt sådana som företrädde medlemsstaternas regeringar och nationella parlament, dock att gemenskapsmetoden inte i oförändrad form lämpar sig som integrationsinstrument på de nyare områden som unionens verksamhet har sträckt sig till på sistone och där också de främsta utmaningarna inför framtiden ligger. Detta gällde speciellt områdena inom det som nu är II och III pelaren, det vill säga den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt rättsliga och inrikes frågor. Detta motiverades både med vissa frågor känslighet och med utvidgningen; när medlemsantalet stiger behöver regeringarna ett fastare styrgrepp. I bakgrunden kunde man emellertid skönja också en renodlad maktsträvan från de folkrikare medlemsstaternas sida. Kritiken mot gemenskapsmetoden skall därför ses också som kritik mot jämlikhetstänkandet; en del medlemsstater har uppfattningen att när unionen utvidgas och de små medlemsstaterna blir fler bör unionens beslutsstrukturer och verksamhetsformer utvecklas i en riktning som tydligare lyfter fram storleksskillnaderna mellan medlemsstaterna och den politiska maktställningen. Detta tänkesätt kom till synes också i konventsordförandens uttalanden.

I konventet uppkom därför ett starkt block som bestod av små medlemsstater och vars främsta mål var att trygga gemenskapsmetodens ställning i unionen också efter utvidgningen. Detta innebär att blocket ville bevara kommissionens exklusiva initiativrätt inom den nuvarande gemenskapspelaren och stärka kommissionens ställning också inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt i rättsliga och inrikes frågor, upphöja beslut som fattas med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet till huvudregel i allt lagstiftningsarbete samt utsträcka domstolens laglighetsövervakning till all reglering som unionen företar. De som försvarade gemenskapsmetoden var kritiskt inställda också till ett stärkande av Europeiska rådets och dess ordförandes ställning, eftersom de var rädda för att Europeiska rådet efter att ha fått ställningen av självständig institution skulle börja konkurrera med kommissionen och för att varaktiga motsättningar skulle uppkomma i unionen. Det ansågs att gemenskapsmetoden, som stöder sig på att kommissionen har en stark och oavhängig ställning, inte bara tillhandahåller instrument för

ett effektivt och rättvist främjande av de gemensamma intressena genom integration utan också utgör en grund för medlemsstaternas jämlikhet och för en institutionell ram och ett beslutssystem som bygger på respekt för jämvikten mellan institutionerna.

I konventets slutresultat kan man notera både element som stärker gemenskapsmetoden och element som försvagar den. Kommissionens exklusiva initiativrätt i frågor som hör till den nuvarande gemenskaps spelaren har bibehållits, lagstiftningsförfarandet har gjorts till huvudregel i alla lagstiftningsärenden, beslutsfattandet med kvalificerad majoritet har vunnit terräng och domstolens behörighet har i begränsad omfattning utsträckts till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Å andra sidan kan inrättandet av posten som ständig ordförande för Europeiska rådet och valet att tilldela Europeiska rådet ställningen av självständig institution leda till att kommissionens ställning försvagas relativt sett. Mycket hänger också på sättet att verkställa lösningarna. Till exempel kan inrättandet av posten som unionens utrikesminister och upprättandet av en utrikesförvaltning i praktiken göra kommissionens ställning svagare i fråga om de yttre förbindelserna. En omorganisering av kommissionens sammansättning kan å sin sida försvaga kommissionen som helhet på ett sätt som kan leda till att gemenskapsmetodens ställning i unionen försvagas.

Statsrådet anser att en bred tillämpning av gemenskapsmetoden också i fortsättningen är det bästa sättet att trygga unionens handlingsförmåga, jämvikten mellan institutionerna och medlemsstaternas jämlikhet.

1.7. Medlemskap i unionen och frivilligt utträde ur unionen

Del I av det konstitutionella fördraget innehåller en särskild avdelning (avdelning IX) som behandlar medlemskap i unionen. I den ingår bestämmelser om villkoren för medlemskap och förfarandet för anslutning till unionen, tillfälligt upphävande av rättigheterna till medlemskap i unionen samt frivilligt utträde ur unionen. Villkoren för medlemskap har kopplats samman med unionens värden, som definieras i artikel I-2. Bestämmelserna om förfarandet för anslutning till unionen och om tillfälligt upphävande av rättigheterna till medlemskap i unionen är i stort sett oförändrade.

Från medlemsstaternas synpunkt är bestämmelsen om frivilligt utträde ur unionen en av de principiellt sett viktigaste nyheterna i det konstitutionella fördraget, även om det allmänt anses att det även i nuläget är möjligt att utträda ur unionen med stöd av internationell rätt (i första hand Wienkonventionen om traktaträtten). Bestämmelsen utgör därför närmast en bekräftelse på att man särskilt vill betona unionens grundläggande karaktär av en sammanslutning som baserar sig på medlemsstaternas frivillighet. Samtidigt undanröjs all oenighet kring tolkningen av huruvida det är möjligt att utträda ur unionen och på vilka villkor detta kan ske. Fördraget innehåller däremot inget omnämnande av att till exempel områden med självstyre skulle kunna utträda ur unionen. Detta innebär dock inte att speciallösningar som gäller regionerna skulle vara förbjudna.

I konventet förekom också kritik mot bestämmelsen, och många konventsledamöter föreslog att den skulle slopas. Å ena sidan betraktades bestämmelsen såsom onödig eftersom det anses att medlemsstaterna i alla händelser har rätt att utträda ur unionen med stöd av internationell rätt. Å andra sidan ansågs bestämmelsen vara problematisk därför att ett uttryckligt omnämnande av möjligheten att utträda kan utnyttjas som påtryckningsmedel, både internt och externt, mot en

medlemsstat eller dess regering. Vissa konventsledamöter ansåg också att möjligheten att utträda inte alls bör erkännas därför att unionen inte längre anses vara en sedvanlig internationell organisation som det med stöd av internationell rätt är möjligt att utträda ur. Dessutom ansågs de verkningar för individernas och företagens rättsliga ställning som ett eventuellt utträde skulle ha vara problematiska.

Statsrådet omfattar bestämmelsen om frivilligt utträde, vilken framhäver unionsmedlemskapets karaktär av frivilligt åtagande. Statsrådet anser att det är viktigt att bestämmelsen inte utnyttjas som påtryckningsmedel mot någon som hekt medlemsstat i de fall där medlemsstaten inte förstår ratificera ett fördrag som skulle medföra en ändring av det konstitutionella fördraget. Det är också viktigt att förvissa sig om att individernas och företagens rättsliga ställning tryggas i samband med att en medlemsstat utträder.

2. Unionens dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna

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.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna

Placeringen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i det konstitutionella fördraget som del II av det accentuerar de grundläggande rättigheternas ställning av principer som ingår i unionens fundament. På samma gång blir de grundläggande rättigheterna synligare och styr unionens verksamhet på alla dess behörighetsområden samt stärker individens rättssäkerhet.

Stadgan upptar sammanlagt 50 artiklar som innehåller materiella rättigheter. De har delats in i avdelningarna värdighet, friheter, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter och rättsskipning. Bestämmelserna i stadgan överlappar till en del bestämmelserna i delarna I och III av det konstitutionella fördraget, men detta har inte ansetts utgöra ett problem, eftersom de kan anses vara av olika typ till karaktären och tjäna olika syften. Dessutom ingår i slutet av stadgan allmänna bestämmelser som definierar stadgebestämmelsernas tillämpningsområde och räckvidd samt förhållande till människorättskonventionerna och de nationella grundläggande rättigheterna.

Tillämpningsområdet för stadgan avgränsas så, att bestämmelserna i stadgan gäller unionens institutioner och övriga organ och medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. I praktiken betyder detta att en individ kan åberopa unionens grundläggande rättigheter när hans eller hennes angelägenhet har en tillräcklig koppling till unionsrätten. I övriga fall bestäms skyddet för individens grundläggande och mänskliga rättigheter med stöd av den nationella rättsordningen.

Genom stadgan medförs inte heller någon ny befogenhet för unionen. Grunderna för befogenheterna definieras i del III av det konstitutionella fördraget. När unionens institutioner utövar sina befogenheter och tillämpar unionsrätten skall de emellertid respektera de rättigheter som stadgan innehåller. Samma skyldighet åligger de organ i medlemsstaterna som utövar offentlig makt, när de genomför eller tillämpar unionsrätten.

Den ursprungliga stadgetexten, som antogs i form av en politisk förklaring, införlivas i nästan oförändrat skick med det konstitutionella fördraget. Vissa tekniska anpassningar av den har dock gjorts. Syftet med dem är att göra texten förenlig med de övriga delarna i det konstitutionella fördraget. De allmänna bestämmelserna i slutet av stadgan har också ändrats och kompletterats till vissa delar. Ändringarna och kompletteringarna är inte uteslutande av tekniskt slag utan de är av betydelse med avseende på de grundläggande rättigheternas verkningar och karaktär samt tolkningen av dem. Dessutom gick konventet in för att till stadgeingressen foga en hänvisning till de förklaringar till artiklarna som fastställts av presidiet för det konvent som utarbetade stadgan. Framtidskonventets presidium har uppdaterat dessa förklaringar utifrån de textändringar som gjorts i stadgan och unionsrättens senare utveckling. Syftet med hänvisningen är att vägleda domstolarna i unionen och medlemsstaterna att tolka stadgan i ljuset av dessa förklaringar. För vissa medlemsstater utgjorde ändringarna av de allmänna bestämmelserna och stärkandet av förklaringarnas ställning ovillkorliga förutsättningar för en juridifiering av stadgan.

Till de viktigaste ändringarna i den ursprungliga stadgan hör tilläggen till artikel 52, vilken gäller rättigheternas räckvidd och tolkning. Syftet med de tre punkter (artikel 52.4–6) 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. 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. Med principer hänvisar man i detta fall närmast till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, vilka enligt bestämmelsen har en rättsverkan som är klart svagare än särskilt de hävdvunna medborgerliga och politiska rättigheternas, åtminstone med avseende på domstolarnas behörighet och därmed också individens rätts säkerhet. I praktiken är uppdelningen dock inte nödvändigtvis av särskilt stor betydelse, med hänsyn till att också tillämpningsområdet för rättigheterna är begränsat enligt de allmänna bestämmelserna. Ordalydelsen innebär heller inte att bestämmelser som klassificeras som principer inte skulle vara bindande för unionens lagstiftare på alla områden som unionens behörighet omfattar.

Den rättsliga grunden för unionens tillträde till den europeiska människorättskonventionen

Artikel I-7 i det konstitutionella fördraget har utökats med en bestämmelse enligt vilken unionen skall söka anslutning till den europeiska människorättskonventionen. Placeringen av den rättsliga grunden i de inledande artiklarna i fördraget understryker unionens engagemang inte bara i de internt bindande grundläggande rättigheterna utan också i de internationella mänskliga rättigheterna. Utan angivandet av en sådan rättslig grund har unionen (och Europeiska gemenskapen) enligt ett avgörande som EG-domstolen träffade 1996 inte befogenhet att tillträda den europeiska människorättskonventionen.

I praktiken innebär den rättsliga grunden att unionens tillträde till den europeiska människorättskonventionen blir möjligt så, att inget på unionsrätten baserat hinder för tillträde längre existerar. Utöver detta krävs ytterligare att den europeiska människorättskonventionen ändras på så sätt att unionen, som alltså inte är en stat, kan tillträda den. Angivandet av en rättslig grund är dock ett viktigt första steg mot en anslutning.

I den rättsliga grunden ingår också en bestämmelse enligt vilken anslutningen till den europeiska människorättskonventionen inte skall ändra unionens befogenheter. Anslutningen kommer därmed inte att inverka på befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Detta eliminerar de verkningar för befogenheterna som anslutningen har på motsvarande sätt som de allmänna bestämmelserna i stadgan utesluter att stadgan har befogenhetsverkningar.

Unionens status som juridisk person och det faktum att Europeiska gemenskapen utgår leder å sin sida till att det uttryckligen är Europeiska unionen och inte Europeiska gemenskapen som ansluter sig till den europeiska människorättskonventionen. På så sätt är diskussionen om vilkendera av de två som bör ansluta sig inte längre aktuell.

Konventsledamöterna från Finland framhöll vid sidan av att en juridifiering av stadgan behövs att anslutningen till människorättskonventionen är av betydelse som ett likartat sätt att befästa unionens dimension i fråga om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Detta överensstämmer med en riktlinje som statsrådet och riksdagen ansett vara viktig ända sedan Finland anslöt sig till unionen. Företrädarna för Finland bidrog också starkt till att strävan att tillträda konventionen skrevs in i artikeln i en form som anmodar unionen att vara aktiv. I andra språkversioner, t.ex. den svenska ("Unionen skall söka anslutning...") och den engelska ("The Union shall seek accession..."), uttrycks detta tydligare än i den finska ("Unioni pyrki liittymään...").

Statsrådet ställer sig positivt till att stadgan om de grundläggande rättigheterna föreslås ingå i det konstitutionella fördraget som del II av det.

Statsrådet är särskilt tillfreds med att det för Europeiska unionens anslutning till den europeiska människorättskonventionen har upprättats en rättslig grund där det konstateras att unionen aktivt skall söka anslutning.

3. Precisering av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna

3.1. Allmänt

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 uppfattningen 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. Utöver detta klarlägningsmål har en precisering av befogenhetsfördelningen likaså uppfattats inbegripa frågan om befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna alls är ändamålsenlig i sin nuvarande form eller om den bör ändras.

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 än inom andra områden. Detta gäller särskilt rättsliga och inrikes frågor samt yttre förbindelser. Avvägningen motsvarar den utgångspunkt för reformarbetet som ges uttryck i statsrådets utredning till riksdagen med anledning av behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna (E 66/20002 rd). Enligt den skulle målet för reformarbetet i stället för omfattande ändringar av befogenhetsfördelningen snarare vara skapandet av en överskådlig helhetsbild av de befogenheter som tilldelats unionen.

I detta avsnitt behandlas de förslag av konventet som gäller precisering av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna med avseende på det ovan nämnda målet att förtydliga och förenkla grundfördragen. De förslag som avser en ändring av befogenhetsfördelningen behandlas nedan i avsnitt 8, i samband med de övriga förslag som gäller de berörda politikområdena.

3.2. Befogenhetskategorierna och definiering av dem

Avdelning III i del I av det konstitutionella fördraget innefattar bestämmelser om en 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 emellertid i del III av fördraget, i de särskilda bestämmelser som gäller vart och ett politikområde.

På de områden där unionen har exklusiv befogenhet får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter, medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra akter som antagits av unionen. Enligt utkastet skall unionens exklusiva befogenhet omfatta följande:

- fastställande av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion,
- den monetära politiken för de medlemsstater som har infört euron,
- den gemensamma handelspolitiken, tullunionen och
- bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Vidare har unionen ensam befogenhet att ingå internationella avtal i vissa fall som behandlas närmare i avsnitt 8.4.

På områden med delad befogenhet har både unionen och medlemsstaterna befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter. Medlemsstaterna utövar sin befogenhet i den mån som unionen inte utövar sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den. I den delade befogenheten ingår enligt det konstitutionella fördraget alla de områden där unionens befogenhet

inte är exklusiv eller där stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder inte vidtas. Delade befogenheter tillämpas i huvudsak på följande områden:

- den inre marknaden,
- området med frihet, säkerhet och rättvisa,
- jordbruk och fiske, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser,
- transport och transeuropeiska nät,
- energi,
- socialpolitik, i fråga om aspekter som fastställs i del III,
- ekonomisk, social och territoriell sammanhållning,
- miljö,
- konsumentskydd,
- gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa,
- forskning, teknisk utveckling och rymden samt
- utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

Forskning, teknisk utveckling och rymden samt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd föreslås avvika från de övriga områdena med delad befogenhet på så sätt att unionens utövande av befogenheter på dessa områden inte kan hindra medlemsstaterna från att utöva sina egna befogenheter.

Unionens befogenhet på områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder ersätter inte medlemsstaternas befogenhet. De unionsakter som antas på de berörda områdena innebär inte en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar. Områdena i fråga är följande:

- industri,
- skydd för och förbättring av människors hälsa,
- utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott,
- kultur och
- räddningstjänst.

I det konstitutionella fördraget har samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken samt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken placerats utanför de tre huvudsakliga befogenhetskategorierna, och i utkastet ingår särskilda bestämmelser om dessa områden.

Det konstitutionella fördraget 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 i del III nå något av de mål som fastställs genom det konstitutionella fördraget, och det konstitutionella 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 det konstitutionella fördraget utesluter en sådan harmonisering. Kommissionen skall vid förfarandet för kontroll av subsidiaritetsprincipen uppmärksamma medlemsstaternas nationella parlament på de förslag som bygger på flexibilitetsklausulen.

Det kan anses att det konstitutionella fördragets bestämmelser om befogenhetsklassificering bättre än de nuvarande fördragen leder till målet att precisera befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Avdelningen om befogenheter innebär inte många parallella principer som definierar befogenhetsfördelningen, utan den grundläggande principen är att befogenheterna indelas i unionens exklusiva befogenhet, delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna samt områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder från unionens sida. Också definitionen av de nämnda befogenhetskategorierna överensstämmer till största delen med EG-domstolens rättspraxis.

I den föreslagna klassificeringen ingår emellertid missförhållanden som i någon mån kan anses minska klassificeringens förutsättningar att tjäna målet att skapa en tydligare bild av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

Den klassificering 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 kan anses vara onödigt schablonmässig. Medan det nuvarande systemet är sådant att karaktären av unionens befogenheter på goda grunder kan variera också inom de enskilda politikområdena har man i konventets utkast velat placera vart och ett politikområde i en enda befogenhetskategori. Eftersom det i artikel I-11.6 sägs att bara ”omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter” skall fastställas i de särskilda bestämmelserna i del III av det konstitutionella fördraget, är det i del III uppenbarligen inte möjligt att avvika från bestämmelserna i avdelning III i del I när det gäller befogenhetens karaktär. Risken är härvid att befogenhetsklassificeringen förenklar alltför grovt och blir oändamålsenlig för vissa underområdens del. Det skulle till exempel vara ändamålsenligt att också i sådana frågor inom områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder som definieras särskilt i del III möjliggöra sådan bindande reglering som leder till harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar.

Å andra sidan är det inte till fördel för den strävan mot förtydligande som ligger bakom preciseringen av befogenhetsfördelningen att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken står helt utanför de huvudsakliga befogenhetskategorierna. Det skulle ha fallit sig mest naturligt att placera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i kategorin områden med delad befogenhet, medan unionens befogenhet i fråga om samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken borde ha avgränsats närmast till stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Likaså är forskning, teknisk utveckling och rymden samt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd enligt statsrådets sätt att se områden där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

Beträffande tillämpningen av den så kallade flexibilitetsklausulen förutsätts i det konstitutionella fördraget inte längre, i motsats till vad som är fallet i artikel 308 i det nuvarande EG-fördraget, uttryckligen att åtgärderna är nödvändiga med avseende på den gemensamma marknaden, utan det räcker att en åtgärd från unionens sida visar sig nödvändig för att inom ramen för den politik som fastställs i del III nå något av de mål som fastställs genom det konstitutionella fördraget. Detta motsvarar dock den tolkning som redan är vedertagen i EG-domstolens rättspraxis. En annan sak är att unionens mål i det konstitutionella fördraget är anmärkningsvärt allmänt hållna, vilket kan leda till att också flexibilitetsklausulen tillämpas oftare än vad som nu varit fallet. Finlands ståndpunkt har varit att flexibilitetsklausulen bör tillämpas endast i undan-

tagsfall. De åtgärder som vidtas med stöd av den bör därför alltid ha ett tydligt samband med förändringen av den politik som fastställs i del III av det konstitutionella fördraget.

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 vid regeringskonferensen. Det kan däremot anses vara mera osannolikt att de grundläggande principerna för klassificeringen rubbas.

Även om de förslag som gäller befogenheterna inte överensstämmer helt och hållet med statsrådets mål kan statsrådet i huvuddrag godta den föreslagna befogenhetsklassificeringen. Mera naturligt skulle det vara att placera in alla politikområden i de tre huvudkategorierna. Enligt statsrådets uppfattning hör politikområdet forskning och teknisk utveckling samt rymden rätteligen till området för stödjande, samordnande och kompletterande åtgärder.

Artikel I-11.6 bör ändras så, att också den karaktär som unionens befogenheter har kan definieras närmare vid behov i de särskilda bestämmelser för vart och ett område som ingår i del III av fördraget.

Statsrådet kan godta den omformulerade flexibilitetsklausulen, i vilken kravet på enhällighet i ministerrådet bibehålls.

3.3. Principer för utövande av befogenheterna

Vid sidan av bestämmelserna om befogenhetskategorier och definitionen av dem innehåller det konstitutionella fördraget bestämmelser om principerna för utövande av unionens befogenheter. Dessa är principen om tilldelade befogenheter, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. I fördraget bestäms också om unionsrättens företräde framför medlemsstaternas lagstiftning.

Enligt principen om tilldelade befogenheter skall unionen handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i konstitutionen för att nå de mål som fastställs där. Sådana befogenheter som i konstitutionen inte tilldelas unionen tillhör medlemsstaterna. Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på de områden där den inte ensam är behörig vidta en åtgärd endast och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, utan bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt proportionalitetsprincipen skall unionen inte vidta någon åtgärd som till innehåll och form går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i det konstitutionella fördraget.

Unionens institutioner skall tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fogats till det konstitutionella fördraget. Protokollet behandlas närmare i avsnitt 3.4.

I det konstitutionella fördraget föreskrivs uttryckligen att konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövande av de befogenheter som har tilldelats unionen skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt. Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder,

både allmänna och särskilda, för att se till att de skyldigheter fullgörs som följer av konstitutionen eller av akter som antas av unionens institutioner.

Förslagen överensstämmer till sitt huvudsakliga innehåll med bestämmelserna i unionens nuvarande grundfördrag och med EG-domstolens rättspraxis.

I enlighet med ett förslag som lades fram av Finlands företrädare i konventet ingår principen om tilldelade befogenheter, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen i en och samma artikel. I synnerhet bestämmelsen om principen om tilldelade befogenheter ger en tydligare bild av den berörda principens karaktär än artikel 5.1 i det nuvarande EG-fördraget. Eftersom principen om unionsrättens företräde inte i egentlig mening är en princip som handlar om utövande av unionens befogenheter utan allmänt gäller förhållandet mellan unionsrätten och nationell rätt skulle det vara ändamålsenligare att placera bestämmelsen därom i avdelning I i fördragets första del.

Förslagen om utövande av unionens befogenheter och unionsrättens företräde framför medlemsstaternas lagstiftning kan godtas av statsrådet. Det skulle emellertid falla sig mera naturligt att placera bestämmelsen om unionsrättens företräde i avdelning I i del I av fördraget.

3.4. Protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

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 folkrepresentationernas perspektiv, dels med avseende på unionsmedborgarna och de företag som verkar i unionen.

Till det konstitutionella fördraget har fogats ett protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Protokollet bottnar till stor del i det subsidiaritetsprotokoll som utgör en bilaga till Amsterdamfördraget, men detta har kompletterats med ett system för tidig förvarning som tillämpas på kontroll av subsidiaritetsprincipen. Upptagandet av proportionalitetsprincipen vid sidan av subsidiaritetsprincipen uppfattades som viktigt för att det skall gå att fastställa vilken nivå för unionens verksamhet som är den rätta.

Det konstitutionella fördraget utgår från att subsidiaritetsprincipen primärt är en politisk princip, inte en rättslig, varvid också förhandskontrollen av dess tillämpning i första hand bör ske genom det politiska systemets försorg. Den kontroll som sker i efterhand är emellertid av rättslig karaktär och hör därför till domstolen.

I protokollet tilldelas de nationella parlamenten specialuppgiften att övervaka iakttagandet av subsidiaritetsprincipen, och ett särskilt system för tidig förvarning 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 detalje-

rad 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.

Konventet diskuterade livligt vilken status folkrepresentationer som har två kamrar eller är regionala skall ha. Företrädarna för tvåkammerssystemen framhöll att det är viktigt att kamrarna självständigt kan använda sig av möjligheten att framställa invändningar inom ramen för det system för tidig förvarning som hör samman med kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Flera konventsledamöter önskade att också de regionala parlamenten skulle ges rätt att framställa invändningar. Slutligen gick man i protokollet in för en lösning enligt vilken varje folkrepresentation har två röster och dessa röster är delade mellan kamrarna i tvåkammerssystem. Rösten kan läggas självständigt, det vill säga kamrarna kan reagera oberoende av varandra. Man överlät dock åt varje medlemsstat att självständigt överväga om de regionala parlamenten skall höras och hur deras eventuella påverkningsmöjligheter skall ordnas.

Om minst en tredjedel av det totala antal röster som tilldelats medlemsstaternas nationella parlament och kamrarna i de nationella parlamenten stöder ett synsätt enligt vilket kommissionens förslag inte respekterar subsidiaritetsprincipen, skall kommissionen ompröva sitt förslag. Tröskeln skall vara minst en fjärdedel av röstantalet, om det gäller ett förslag från kommissionen eller ett initiativ från en grupp medlemsstater inom ramen för bestämmelserna i artikel III-165 om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Kommissionen skall alltid motivera sitt beslut.

Medlemsstaterna har möjlighet att, i enlighet med artikel III-270, på sina egna eller sitt nationella parlaments vägnar väcka talan i domstolen i efterhand. Också Regionkommittén har motsvarande möjlighet i fråga om rättsakter som inte kan antas utan att kommittén har hörts. Inga regionala folkrepresentationer föreslås däremot få rätt att väcka talan, eftersom frågorna kring regionernas status uppfattas utgöra interna angelägenheter för medlemsstaterna. I Finland har Åland ansett att landskapet bör jämföras med riksdagen när det gäller kontroll av subsidiaritetsprincipen i både för- och efterhand.

I protokollet konstateras vidare att kommissionen varje år skall lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet, ministerrådet och medlemsstaternas nationella parlament om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i unionen. Rapporten skall sändas även till Regionkommittén och till Ekonomiska och sociala kommittén.

Konventets förslag beträffande ett protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna motsvarar i huvuddrag statsrådets uppfattning. 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, kan anses vara särskilt lovvärd.

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

Statsrådet anser att det inte är lyckat att protokollet innehåller en hänvisning till att med lemsstaterna 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.

Statsrådet anser att Ålands lagtings ställning i anknytning till systemet för tidig förvarning bör tryggas genom statsinterna förfaranden.

4. Unionens rättsakter och beslutsförfaranden

4.1. Allmänt

Målet att förenkla unionens rättsakter och beslutsförfaranden utgjorde en central del av Laekenförklaringen. 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.

Av vikt för rättsakternas del är dels en minskning av antalet och ett närmare fastställande av karaktären, dels upprättandet av en normhierarki. För beslutsförfarandenas del består de centrala reformerna såväl i att tillämpningsområdet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet och det vanliga lagstiftningsförfarandet (det nuvarande medbeslutandeförfarandet) utvidgas som i att beslutsfattandet med kvalificerad majoritet i ministerrådet förenklas. Däremot nåddes målet att minska antalet beslutsförfaranden inte särskilt väl. Också målet i Laekenförklaringen, en tydligare skiljelinje mellan lagstiftningsåtgärder och genomförandeåtgärder, nåddes endast delvis. Till en del anses detta bero på den karaktär som unionens verksamhet har. Utmärkande för den är att lagstiftningsfunktionen och genomförandet inte kan åtskiljas helt och hållet, särskilt inte i ministerrådets verksamhet.

4.2. Akter och rättsakter

I det konstitutionella fördraget minskas de olika typerna av åtgärdsinstrument genom vilka unionen utövar sina befogenheter från femton till sex. De benämns på ett sätt som är mera lättförståeligt för medborgarna än de nuvarande. Dessutom ses normsystemet över så att kravet på upprättande av en nomhierarki uppfylls.

I avdelning V i del I av det konstitutionella fördraget 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. Enligt det konstitutionella fördraget avstår unionens lagstiftare från att anta icke-bindande akter när lagstift-

ningsinitiativ på det berörda området har lagts fram för den. Proportionalitetsprincipen reglerar vilken typ av norm som vid respektive tillfälle skall väljas för utövande av befogenheterna.

Till sin rättsverkan förblir de olika typerna av normer likadana som nu. De europeiska lagarna, vilka skall antas genom lagstiftningsförfarande, motsvarar till sin rättsverkan de nuvarande förordningarna, medan de europeiska ramlagarna motsvarar de nuvarande direktiven. Av akterna, som skall antas genom annat än lagstiftningsförfarande, kan de europeiska förordningarna till sin rättsverkan vara antingen likadana som de nuvarande förordningarna eller likadana som direktiven. De europeiska besluten definieras något mera allmänt än nu, så att det blir möjligt att använda den här typen av akt i synnerhet på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område.

För sekundärlagstiftningens 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 det konstitutionella fördraget (exempelvis Europeiska rådets europeiska beslut) och som det inte är problemfritt att inplacera i hierarkin.

Med stöd av det konstitutionella fördraget antas de centrala bestämmelserna på ett visst område genom lagstiftningsförfarande. Genom lagar och ramlagar kan till kommissionen delegeras befogenhet att utfärda europeiska förordningar som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lag eller ramlag. Hierarkin accentueras både genom att lagstiftaren i lagar och ramlagar definierar delegeringens mål, innehåll, omfattning och varaktighet och genom att lagstiftaren — antingen rådet eller parlamentet — får besluta att återkalla delegeringen. För genomförande av unionens bindande akter får kommissionen, eller särskilt på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område rådet, utfärda europeiska genomförandeförordningar och europeiska genomförandebeslut.

Endast unionens lagstiftare, som i regel är ministerrådet och Europaparlamentet gemensamt, får anta europeiska lagar och ramlagar. Akter som inte är rättsakter får i särskilt angivna fall antas av Europeiska rådet, ministerrådet, kommissionen och Europeiska centralbanken. Ministerrådet och kommissionen skall anta europeiska förordningar och europeiska beslut både i de fall som anges särskilt i det konstitutionella fördraget och generellt för genomförande av unionens akter. Europeiska rådet skall anta europeiska beslut endast i de fall som särskilt anges i det konstitutionella fördraget. Europeiska centralbanken skall anta europeiska förordningar och europeiska beslut endast när detta medges i det konstitutionella fördraget.

För genomförandeakternas vidkommande förblir huvudregeln att medlemsstaterna genomför unionens akter. Om det är nödvändigt att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet tilldelas kommissionen eller, vid behov, rådet genomförandebefogenheter. I framtiden regleras kommittéförfarandet genom en europeisk lag som antas enligt det vanliga lagstiftningsförfarandet.

Efter det att indelningen i pelare slopats kommer ovan nämnda rättsakter i princip att antas på alla områden av det konstitutionella fördraget, inberäknat de områden som ingår i den nuvarande II pelaren (den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken) och III pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete). Den viktigaste reformen äger rum inom den nuvarande III pelaren, där man helt frångår de egna rättsaktstyperna. Inom den nuvarande II pelaren övergår man till att i stället för de nuvarande instrumenten använda europeiska beslut som gäller unionens åtgärder, unionens ståndpunkter samt genomförandet av unionens åtgärder och ståndpunkter. Europe-

iska rådets europeiska beslut kring unionens strategiska intressen och mål motsvarar de nuvarande gemensamma strategierna. På den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område är det inte möjligt att använda sig av europeiska lagar eller ramlagar.

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 anvisar 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 slutgiltiga svaret beträffande dessa gränsdragningar kommer att ges först i den praktiska lagstiftningsverksamheten och den rättspraxis som utformas. Redan nu är det skäl att konstatera att dessa frågor bör ägnas särskild uppmärksamhet efter det att det konstitutionella fördraget har trätt i kraft.

Det kan också visa sig vara problematiskt att både ministerrådet och Europaparlamentet var för sig har tilldelats möjligheten att besluta att återkalla en befogenhet att utfärda delegerade förordningar. Det kan leda till att antingen ministerrådet eller parlamentet utövar påtryckning på kommissionen att, under hot om återkallande av delegeringen, anta regler med ett visst innehåll.

Statsrådet anser att det föreslagna nya rättsaktssystemet är lyckat till sina huvudsakliga delar. Reformen tjänar förenklings- och förtydligandemålen bättre än vad som nu är fallet.

Upprättandet av en normhierarki mellan rättsakter och andra akter utgör ett framsteg när det gäller förtydligandet. Statsrådet kan också godta indelningen i delegerade förordningar och genomförandeakter.

4.3. Beslutsförfaranden

I konventets utkast till konstitutionellt fördrag 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. Lagstiftningsförfarandet tillämpas alltid när europeiska lagar och ramlagar antas. Lagstiftning kan antas endast av ministerrådet och Europaparlamentet gemensamt eller, i särskilda fall, endera av dessa institutioner för sig. Vid de övriga förfarandena kan de särskilt angivna institutionerna anta akter som inte klassificeras som lagstiftning.

Huvudregeln vid lagstiftningsförfarandet definieras såsom det vanliga lagstiftningsförfarandet, som i praktiken är nästan identiskt med det nuvarande medbeslutandeförfarandet. Huvudprincipen vid lagstiftningsförfarandet är att lagarna antas på förslag från kommissionen och att ministerrådet och Europaparlamentet är jämlika lagstiftare. Europaparlamentets roll stärks kraftigt till följd av reformen. Det blir i allt högre grad jämlikt med ministerrådet som lagstiftare. På samma gång betonas öppenheten i ministerrådets arbete då rådet fungerar som lagstiftare. Det enda undantaget från kommissionens exklusiva initiativrätt vid lagstiftningsförfarandet gäller det straff-

rättsliga samarbetet och polissamarbetet, där medlemsstaterna i enlighet med de särskilda bestämmelserna har initiativrätt på samma sätt som kommissionen.

Dessutom tillämpas särskilda lagstiftningsförfaranden på vissa områden där unionens särskilda karaktär förutsätter självständiga beslutsförfaranden eller som är synnerligen känsliga för medlemsstaterna politiskt sett. De särskilda lagstiftningsförfarandena är sådana där lagarna eller ramlagarna antas av Europaparlamentet, varvid ministerrådet deltar i förfarandet, eller av ministerrådet, varvid Europaparlamentet deltar i förfarandet. Utkastet inbegriper sammanlagt sex olika särskilda lagstiftningsförfaranden. Uppdelningen i det vanliga lagstiftningsförfarandet och särskilda lagstiftningsförfaranden återspeglas genomgående i utkastet så, att man när det vanliga lagstiftningsförfarandet tillämpas helt enkelt hänvisar till antagandet av europeiska lagar och ramlagar. Det tillvägagångssätt som skall följas när särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas skrivs in i varje artikel för sig.

Tillämpningsområdet för det vanliga lagstiftningsförfarandet utsträcks betydligt från vad som nu är fallet. Förfarandet skall enligt utkastet tillämpas på 65 områden; nu är antalet 36. Dessutom tillämpas det vanliga lagstiftningsförfarandet på området för alla de sju nya rättsliga grunderna. Särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas på 20 områden. I en bilaga till redogörelsen finns en lista över alla beslutsförfaranden som ingår i det konstitutionella fördraget och de områden som dessa tillämpas på. Av listan framgår också på vilka områden beslutsförfarandet har ändrats.

Med stöd av artikel I-24 i det konstitutionella fördraget får Europeiska rådet dessutom genom ett enhälligt europeiskt beslut besluta att följa det vanliga lagstiftningsförfarandet på ett område där ett särskilt lagstiftningsförfarande skall tillämpas enligt det konstitutionella fördraget. Likaså kan Europeiska rådet enhälligt besluta att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet på ett område där ministerrådet skall vara enhälligt enligt det konstitutionella fördraget.

I ministerrådet fattas besluten med kvalificerad majoritet, om inget annat beslutsförfarande föreskrivs särskilt i det konstitutionella fördraget. Definitionen av begreppet kvalificerad majoritet ändras 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 det konstitutionella 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 den 1 november 2009 förblir reglerna om kvalificerad majoritet de som anges i Nicefördraget och de nya medlemsstaternas anslutningsfördrag. Om viktningen av röster och de övriga villkoren för beslut med kvalificerad majoritet under perioden 2004—2009 bestäms i protokollet om hur medborgarna skall företrädas i Europaparlamentet och viktning av röster i Europeiska rådet och ministerrådet. Protokollet fogas till det konstitutionella fördraget.

Det föreslagna systemet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet är enklare än det som nu tillämpas. Det innebär dock i praktiken att de stora medlemsstaterna får en större och de små medlemsstaterna en mindre tyngd än nu. I konventet krävde flera ledamöter att de bråktal som står för antalet medlemsstater och befolkningen och som krävs för kvalificerad majoritet skulle vara lika stora (paritet), antingen hälften av medlemsstaterna och hälften av befolkningen eller tre femtedelar av medlemsstaterna och tre femtedelar av befolkningen. Denna princip är central också från Finlands synpunkt. Å andra sidan krävde flera företrädare för medlemsstaternas regeringar att det röstviktningssystem som ingår i Nicefördraget skall tillämpas också i framtiden.

Det är sannolikt att vissa medlemsstater ännu vid regeringskonferensen strävar efter att i det konstitutionella fördraget återinföra det röstviktningssystem som ingår i Nicefördraget.

Europeiska rådet skall besluta med konsensus, om inte annat föreskrivs i det konstitutionella fördraget. I vissa utnämningsfrågor (valet av Europeiska rådets ordförande och förslaget beträffande kommissionens ordförande) skall Europeiska rådet därför besluta med kvalificerad majoritet. Härvid gäller för beslutsfattandet med kvalificerad majoritet samma bestämmelser som för ministerrådets del. I praktiken fattar Europeiska rådet dock inte beslut på initiativ av kommissionen, så beträffande antalet medlemsstater är det fråga om den högre tröskeln (2/3). I vissa frågor bestäms i det konstitutionella fördraget att Europeiska rådet skall besluta med enhällighet. Det är härvid oklart om det i praktiken råder någon skillnad mellan kravet på enhällighet och huvudregeln om konsensusprincipen. Konsekvensen i bestämmelserna om Europeiska rådets beslutsfattande är något bristfälligt också i övrigt, och det är skäl att ta upp detta vid regeringskonferensen.

Europaparlamentet beslutar med en majoritet av de avgivna rösterna, om inte annat bestäms särskilt i det konstitutionella fördraget.

Statsrådet anser att det reviderade beslutssystemet i stort sett är lyckat. Indelningen i lagstiftningsförfarande och övriga förfaranden gör unionens beslutssystem mera överskådligt och godtagbart.

Statsrådet omfattar förslaget att fastställa att det vanliga lagstiftningsförfarandet skall utgöra huvudregel vid beslutsfattandet. Statsrådet omfattar 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. Statsrådet anser att en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet bör ske också inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt i vissa skatte- och socialpolitiska frågor.

Statsrådet anser sig inte kunna omfatta det föreslagna röstningssystemet i ministerrådet, enligt vilket minst hälften av medlemsstaterna och tre femtedelar av befolkningen krävs för erhållande av kvalificerad majoritet. Detta accentuerar alltför mycket de stora medlemsstaternas möjligheter att hindra beslutsfattandet. För att ministerrådets beslutsfattande skall effektiveras anser statsrådet att beslutsfattandet i första hand bör böttna i så kallad enkel dubbel majoritet, det vill säga hälften av medlemsstaterna och hälften av befolkningen. Som en kompromiss kan statsrådet godta också det system för röstviktning som ingår i Nicefördraget.

Statsrådet intar en reserverad hållning till de nya fullmaktsklausuler som gäller beslutsfattandet, men kan acceptera dem som ett inslag i en helhetslösning som gör överenskommelserna mera flexibla.

*Reglerna om Europeiska rådets beslutsförfaranden bör förtydligas och för-
enhetligas. Samtidigt bör man klargöra när Europeiska rådet kan utfärda
forbundna europeiska beslut.*

4.4. Den öppna samordningsmetoden

Det konstitutionella fördraget innehåller ingen allmän klausul om den öppna samordningsmetoden, trots att många konventsledamöter och arbetsgruppen för ett socialt Europa hade föreslagit det. När konventet var inne på slutrakan fogades i stället instrument som påminner om den öppna samordningsmetoden till följande politikartiklar i del III: socialpolitik (artikel III-107), forskning (artikel III-148), folkhälsa (artikel III-179) och industri (artikel III-180). Även om metoden nämns bara i samband med dessa områden utgör detta inget hinder för att tillämpa den också på andra områden. Allmänt taget kan man säga att konventet lät bli att definiera användningen av den öppna samordningsmetoden och gränserna för den. Metoden förblir ett smidigt instrument för politiskt samarbete.

Statsrådet godtar konventets lösning att låta bli att närmare definiera användningen av den öppna samordningsmetoden. I de artiklar i del III till vilka instrument som påminner om den öppna samordningsmetoden har fogats bör formuleringen vara mera allmänt hållen, och den bör betona medlemstaternas politiska samarbete.

4.5. Fördjupade samarbeten

Mekanismen för fördjupade samarbeten upprättades genom Amsterdamfördraget och ändrades genom Nicefördraget. Bakom metoden för fördjupade samarbeten ligger tanken att unionen inte alltid bör avancera i den långsammaste medlemsstatens takt. På samma gång är målet att hålla samarbetet inom ramen för unionens strukturer. Mekanismen för fördjupade samarbeten utgör i princip en sista utväg som tillgrips om någon åtgärd inte kan slutföras så att alla medlemsstater deltar i den. Hittills har mekanismen inte använts en enda gång, fastän det finns områden där inte alla medlemsstater deltar i unionens verksamhet. I konventet ansåg många att mekanismen för fördjupade samarbeten är framtidens metod, särskilt när de nya medlemsstaterna kommer med i unionen.

De allmänna bestämmelserna om fördjupade samarbeten i det konstitutionella fördraget motsvarar till stor del bestämmelserna i Nicefördraget. Konventet hade som förstahandsmål att förenkla framställningssättet för de nuvarande bestämmelserna om fördjupade samarbeten och samtidigt också bestämmelsernas struktur. Till följd av att pelarindelningen slopas kan samma regler i stor utsträckning tillämpas på alla områden där fördjupat samarbete förekommer. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kommer det fördjupade samarbetet inte längre att begränsa sig endast till genomförandet av en gemensam åtgärd eller ståndpunkt, utan det omspänner alla delområden av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Den sistnämnda omfattas dessutom av vissa särskilda förfaranden. I dessa särfall tillämpas de allmänna bestämmelserna om fördjupade samarbeten endast till den del frågan inte regleras i de särskilda bestämmelserna. De särskilda bestämmelserna i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt säkerhets- och försvarspolitik behandlas i avsnitt 8.4.

Vissa innehållsliga ändringar föreslås beträffande det fördjupade samarbetet. Sådana är ett förenklande och förenhetligande av förfarandet för beviljande av rätten att inleda samarbete och förfarandet beträffande senare deltagande samt stärkande av kommissionens och, i det skede då

ett fördjupat samarbete inleds, Europaparlamentets ställning. Genom att ändra förfarandena vill man både göra det lättare att upprätta fördjupade samarbeten och förtydliga villkoren för sådant deltagande som sker längre fram, och samtidigt vill man säkerställa att åtgärderna inom ramen för de fördjupade samarbetena är mera samstämmiga än förr, både med varandra och med hela unionens mål. Kommissionen utgör ett slags skiljedomare när det gäller intressena hos de stater som deltar i fördjupade samarbeten och de stater som inte deltar.

En annan nyhet är att ett beslut om inledande av förfarandet kan innehålla villkor för deltagandet i det fördjupade samarbetet. Arrangemanget anses alltså inte längre utgöra bara ett substitut för sådant beslutsfattande som förutsätter enhällighet utan ett instrument med vars hjälp det är möjligt att beakta olika mål, även av tillfälligt slag. Å andra sidan ställer hänvisningen till objektiva villkor för deltagandet upp gränser för kommissionens eller rådets prövningsrätt när det gäller medlemsstaternas framställningar om att få delta i fördjupade samarbeten efter att dessa har upprättats; villkoren för deltagande är desamma för de medlemsstater som deltar från början som för de medlemsstater som kommer med senare.

När konventet var inne på slutrakan fogades till det konstitutionella fördraget en ny artikel III-328, som gör det möjligt för de medlemmar av ministerrådet som deltar i ett fördjupat samarbete att enhälligt besluta att på de områden där enhällighet tillämpas i ministerrådet enligt det konstitutionella fördraget får beslutsfattande med kvalificerad majoritet börja tillämpas i fråga om de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet. Detsamma gäller en övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det vanliga lagstiftningsförfarandet. En sådan fullmaktsklausul är problematisk i den meningen att den de facto kan inverka på villigheten bland medlemsstater som senare kommer med i ett fördjupat samarbete att ansluta sig. Här finns en risk för att bestående kärngrupper uppkommer inom unionen. Det är sannolikt att vissa medlemsstater försöker stryka denna fullmaktsklausul ur det konstitutionella fördraget vid regeringskonferensen.

Statsrådet kan till övervägande del godta de reviderade allmänna bestämmelserna om fördjupade samarbeten. Statsrådet intar dock en reserverad hållning till fullmaktsklausulen, enligt vilken de medlemsstater som deltar i ett fördjupat samarbete får besluta sinsemellan om att övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet och det vanliga lagstiftningsförfarandet inom det område som samarbetet gäller.

Statsrådet anser att de allmänna bestämmelserna om fördjupade samarbeten bör gälla alla de områden där fördjupade samarbeten kan inledas.

4.6. Unionens finanser

I del I av det konstitutionella fördraget finns en särskild avdelning, avdelning VII, som handlar om unionens finanser, det vill säga finansieringen av unionens verksamhet och uppgörandet samt genomförandet av unionens budget. Avdelningen kompletteras av närmare bestämmelser i del III av fördraget. Bestämmelserna i del I har uppdelats i budgetmässiga och finansiella principer (artikel I-52) samt i bestämmelser om unionens medel (artikel I-53), den fleråriga finansieringsramen (artikel I-54) och unionens budget (artikel I-55).

De budgetmässiga och finansiella principerna innefattar unionens budgetprinciper beträffande årlighet, fullständighet och balans samt principen för en sund ekonomisk förvaltning. Vidare

förutsätts att principen om budgetdisciplin följs. Unionens budget finanseras enligt utkastet helt av egna medel. Unionen får inte anta akter utan att samtidigt avge en försäkran om att åtgärden kan finansieras inom ramen för unionens egna medel. I fördraget sägs ytterligare att verkställigheten av de utgifter som tas upp i budgeten kräver att en rättsligt bindande akt först antas som ger en rättslig grund för unionens åtgärd och för verkställighet av utgifterna.

Konventet stannade för att i fråga om unionens medel föreslå ett system med två rättsliga grunder. Reglerna om unionens disponibla medel, inklusive inrättandet av nya kategorier av medel och antalet befintliga kategorier, föreslås bli antagna enligt ett tyngre förfarande som motsvarar den ordning som nu ingår i artikel 269 i EG-fördraget. Enligt det beslutar ministerrådet enhälligt, efter att ha hört Europaparlamentet. Utöver detta krävs att varje medlemsstat ratificerar beslutet nationellt. Närmare arrangemang för dessa medel skall däremot fastställas i en europeisk lag som ministerrådet utfärdar med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

I princip innefattar bestämmelsen om egna medel också möjligheten att införa europeiska skatter (euroskatt). Detta kräver emellertid enhällighet bland medlemsstaterna i ministerrådet och ratificering i varje medlemsstat. Den diskussionscirkel i konventet som behandlade de egna medlen ansåg att redan den nuvarande rättsliga grunden (artikel 269 i EG-fördraget) gör det möjligt att skapa nya medel, inklusive medel av skattenatur.

Unionens budgetsystem består enligt förslaget av en flerårig rättsligt bindande finansieringsram i form av en europeisk lag och av en årlig budget, även den i form av en europeisk lag, som fastställs med iakttagande av finansieringsramen. De fleråriga finansieringsramarna ges enligt utkastet för en period på minst fem år. I finansieringsramen anges ett bindande årligt tak för anslagen för åtagandebemyndiganden för varje utgiftskategori. Utgiftskategorierna skall vara få till antalet och motsvara unionens huvudsakliga verksamhetsområden. Den årliga budgeten skall fastställas med iakttagande av den fleråriga finansieringsramen. Ministerrådet säger sista ordet vid beslut om den fleråriga finansieringsramen, medan Europaparlamentet gör detsamma vid beslut om den årliga budgeten.

Vid antagandet av europolagar om finansieringsramen och den årliga budgeten följs ett särskilt lagstiftningsförfarande. Den fleråriga finansieringsramen fastställs i en europeisk lag som ministerrådet utfärdar med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet. Den första finansieringsramen efter det konstitutionella fördragets ikraftträdande godkänns dock med enhällighet av ministerrådet. Företrädare för flera medlemsstaters regeringar krävde för finansieringsramens del enhällighet i ministerrådet och/eller hörande av Europaparlamentet. Också Finlands företrädare föreslog ett bibehållande av kravet på enhällighet i ministerrådet eller, som kompromiss, superkvalificerad majoritet.

Budgetbeslutet upphör att utgöra en unik beslutskategori (en rättsakt *sui generis*) och antar i stället formen av en europeisk lag. På antagandet av en årlig europeisk lag för fastställande av budgeten tillämpas det särskilda lagstiftningsförfarande som definieras i artikel III-310. Vid detta förfarande är Europaparlamentets ställning starkare än vid det vanliga lagstiftningsförfarandet, eftersom parlamentet med en majoritet av sina ledamöter och tre femtedelar av de avgivna rösterna i sista hand får fastställa ett ändringsförslag som avviker från kommissionens ståndpunkt. Budgeten antas på förslag av kommissionen. Som det nu är avger kommissionen ett preliminärt förslag.

Ett väsentligt inslag i revideringen av budgetsystemet är frångåendet av systemet med så kallade obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter. I dagens system har parlamentet rätt att i sista hand besluta endast om de icke-obligatoriska utgifterna. Konventet ansåg att grunder för att bibehålla uppdelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter inte längre fanns. Å andra sidan ansågs det att ett slopande av uppdelningen förutsätter att budgetdisciplinen skärps bland annat genom att finansieringsramen formaliseras och principerna om budgetdisciplin inbegrips i det konstitutionella fördraget. Finlands företrädare i konventet ansåg att ett slopande av uppdelningen också innebär en betydande förändring i jämvikten mellan institutionerna till fördel för Europaparlamentet. Därför bör parlamentets rätt att i sista hand besluta om unionens årliga budget begränsas genom kravet på en kvalificerad majoritet som är större än den föreslagna i de fall där parlamentet inte godkänner ministerrådets ståndpunkt och kommissionen inte förordrar parlamentets ändringsförslag.

Statsrådets utgångspunkt beträffande systemet för unionens finanser är bibehållen jämvikt i fråga om maktfördelningen mellan dels medlemsstaterna och unionen, dels unionens institutioner. Iakttagandet av en hållbar ekonomi och en budgetdisciplin som är förenlig med den bör säkerställas. Dessutom bör iakttagandet av principerna för sund ekonomisk förvaltning i unionens verksamhet effektiviseras.

Statsrådet anser att det är av största vikt att principerna gällande budgeten och finanserna ingår i fördraget. Med dessa principer bör i mån av möjlighet införlivas också en folkstyrd ansvars- och redovisningsskyldighet.

I fråga om besluten om de egna medlen kan statsrådet godta ett differentierat förfarande enligt vilket unionens medel fastställs med enhällighet i ministerrådet och ratificeras i medlemsstaterna, medan närmare arrangemang för medlen fastställs i ministerrådet med kvalificerad majoritet. Statsrådet motsätter sig införandet av euroskatt och en självständig beskattningsrätt för unionen. Statsrådet anser att det är nödvändigt att ett eventuellt beslut om införande av ett system med euroskatt förutsätter enhällighet bland medlemsstaterna även i framtiden och dessutom ratificering från medlemsstaternas sida.

Statsrådet omfattar förslaget att ett ramsystem som är rättsligt bindande för den årliga budgetprocessen skall ingå i det konstitutionella fördraget. För tryggnad av jämvikten mellan institutionerna bör ministerrådet ha en dominerande ställning vid beslut om finansieringsramarna. Medlemsstaternas jämlika möjligheter att inverka på besluten om ramarna bör säkerställas.

Statsrådet understöder en förenkling av budgetprocessen. Statsrådet intar en positiv hållning till att budgetens rättsliga form i framtiden är en europeisk lag och anser det vara viktigt att Europaparlamentet och ministerrådet nämns som likställda utövare av budgetmakt. De bör också i praktiken tryggas en likvärdig ställning i den helhet som budgetprocessen utgör.

5. Unionen och medborgarna

5.1. Allmänt

I Laekenförklaringen ansågs att det är konventets uppgift att svara på de utmaningar för demokratin som dels följer av unionens utvidgning, dels är en följd av förändringar i den globala omvärlden. En av konventets viktigaste uppgifter var att göra Europeiska unionen mera överskådlig, förståelig och acceptabel för medborgarna.

Överskådligheten och förståeligheten var generella mål som man eftersträfvade främst genom en förenkling av fördrags- och beslutssystemet samt genom ökad öppenhet. Acceptabiliteten ansågs uppkomma framför allt via förändring av resultatrik politik av rätt slag, men också en förbättring av medborgarnas påverkningsmöjligheter och utvecklingen av funktioner som tjänar medborgarna bidrar i stor utsträckning till acceptabiliteten.

5.2. Principer för den europeiska demokratin

I del I av det konstitutionella fördraget ingår avdelning VI som handlar om unionens demokratiska liv. I den definieras principerna för den europeiska demokratin, öppenheten och genomblickbarheten när det gäller unionens beslutsfattande samt formerna för det civila samhällets deltagande.

Den europeiska demokratin anses grunda sig på tre principer, nämligen principen om medborgarnas jämlikhet, principen om representativ demokrati och principen om deltagandedemokrati.

Enligt artikel I-44 framgår medborgarnas jämlikhet i deras förhållande till unionens institutioner, som antas ge alla medborgare samma uppmärksamhet. Företrädarna för Finland fäste konventets uppmärksamhet på denna formulering, eftersom den förmodades leda till gynlandet av sådana institutionella lösningar som grundar sig på befolkningsantalet; om man håller sig till jämlikheten mellan medlemsstaterna kan det ju tolkas såsom ledande till att medborgarna i de små medlemsstaterna är i en proportionellt sett bättre ställning än medborgarna i de stora medlemsstaterna i fråga om representationen i institutionerna. Finlands konventsfolk hade därför hoppats att också medlemsstaternas jämlikhet skulle ha nämnts vid sidan av medborgarnas. Förslaget vann dock inte tillräckligt understöd.

I artikel I-45 konstateras att unionens sätt att fungera skall bygga på principen om representativ demokrati, vilka avspeglas genom Europaparlamentet som företräder medborgarna i Europeiska unionen samt ministerrådet som företräder regeringar som själva skall ha de av medborgarna valda nationella parlamentens förtroende. Medborgarnas vilja framgår på Europaplanet också via de politiska partierna på europeisk nivå, som anses bidra även till att öka det europeiska politiska medvetandet. Allt beslutsfattande skall ske så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

I enlighet med principen om deltagandedemokrati skall institutionerna se till att unionsmedborgarna och de representativa sammanslutningarna har möjlighet att ge uttryck för sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. Institutionerna förpliktas att föra en regelbunden dialog med företrädare för det civila samhället, och kommissionen åläggs att genom omfattande samråd se till att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna. Skyldigheterna beträffande dialogen och höran-

det kan anses gälla inte bara den europeiska nivån och riksnivån utan vid behov också den regionala och lokala nivån. Separat erkänns arbetsmarknadsparternas samt kyrkornas och de religiösa sammanslutningarnas och samfundens ställning och den dialog som skall föras med dem. I synnerhet beträffande det sistnämnda fördes en livlig debatt i konventet, då flera av konventsledamöterna önskade att högaktningen av Gud och de kristna värderingarna uttryckligen skulle nämnas i konstitutionen. Som en kompromiss fogades ett omnämnande av de religiösa värderingarna till det konstitutionella fördragets förord, och i fördraget skrev man in kyrkornas och de religiösa sammanslutningarnas och samfundens ställning. Vissa medlemsstater har emellertid föreslagit att frågan skall tas upp i regeringskonferensen.

En nyhet i det konstitutionella fördraget är också möjligheten till medborgarinitiativ (artikel I-46.4). Enligt punkten får en miljon unionsmedborgare som kommer från ett betydande antal medlemsstater uppmana kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsinitiativ i en fråga där en unionsrättsakt krävs för att genomföra konstitutionen. Närmare bestämmelser om villkoren för initiativet och de förfaranden som krävs skall fastställas i en europeisk lag.

Statsrådet anser att det är motiverat att bestämmelserna om folkstyrets betydelse för unionens verksamhet och om medborgarnas påverkningmöjligheter tydligt skrivs in i det konstitutionella fördraget. Statsrådet godtar förslaget om medborgarinitiativ.

Enligt statsrådets uppfattning är det motiverat att också jämlikheten mellan medlemsstaterna nämns i den avdelning som behandlar principerna för den europeiska demokratin.

5.3. Beslutsfattandets öppenhet, handlingarnas offentlighet och god förvaltning

Frågorna i anknytning till öppenhet och god förvaltning upptog inte alls någon framträdande ställning i konventets arbete. Det innebär ändå inte att konventet skulle ha ansett frågorna vara oviktiga. Snarare har det varit fråga om att det bland konventsledamöterna rådde en utbredd enighet om vikten av att reglera förhållandena mellan unionen och medborgarna.

Öppenheten i institutionernas verksamhet har skrivits in i avdelning VI i del I av det konstitutionella fördraget, en avdelning som behandlar unionens demokratiska liv. Författningstekniskt sett är placeringen ypperlig, för i samma avdelning ingår artiklar om de demokratiska principerna samt bestämmelser om bland annat Europeiska ombudsmannen och skyddet av personuppgifter.

Enligt artikel I-49 i det konstitutionella fördraget skall unionens institutioner, organ och myndigheter utföra sitt arbete så öppet som möjligt för att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta. Förutom denna övergripande bestämmelse om öppenhet konstateras i artikeln att medborgarna har rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och myndigheters handlingar. De allmänna principerna och begränsningarna av handlingarnas offentlighet skall fastställas i en europeisk lag.

Artikeln utgör en viktig breddning av det nuvarande EG-fördraget, där den rättsliga grunden för öppenhet ingår i artikel 255, enligt vilken medborgarna skall ha rätt till tillgång till Europapar-

lamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt vad som bestäms närmare genom förordning. Det konstitutionella fördraget utvidgar handlingarnas offentlighet att gälla inte bara de viktigaste institutionerna utan unionens alla institutioner, organ och myndigheter. Dessutom framhäver placeringen av artikeln i del I av det konstitutionella fördraget att man har velat ge öppenheten i unionens verksamhet en central ställning bland de övriga principer som stöder en förstärkning av demokratin. Närmare bestämmelser om de rättsliga grunderna för öppenhet och handlingarnas offentlighet ingår i del III av det konstitutionella fördraget.

Också stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller bestämmelser om rätten till god förvaltning (artikel II-41) och rätten till tillgång till handlingar (artikel II-42). I artikel II-41 bestäms bland annat att var och en skall ha rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och myndigheter, och att det skall vara möjligt att få ersättning för skador som har orsakats av unionens institutioner eller dess tjänstemän under deras tjänsteutövning. Dessa artiklar i stadgan, som hittills har haft ett tolkningsvärde, får ny rättslig tyngd och bindande betydelse nu när de ingår i det konstitutionella fördraget.

Konventets framställning angående öppenheten i unionens verksamhet motsvarar till sitt innehåll statsrådets ståndpunkt. Särskilt positivt är det att öppenhet och god förvaltning jämföras med unionens övriga mål för främjande av demokratin. Utsträckandet av öppenheten och handlingarnas offentlighet från de viktigaste institutionerna till unionens alla institutioner, organ och myndigheter är en reform som är förenlig också med Finlands öppenhetslinje. Formuleringarna i artikeln skulle kunna förtydligas ytterligare i regeringskonferensen.

5.4. Europeiska ombudsmannen

Ombudsmannainstitutionen är ett utvecklat rättssystem uttryck för engagemang i och genomförande av demokratin. I Europeiska unionen skall ombudsmannen garantera att unionens verksamhet styrs av en förvaltning som är öppen, tillförlitlig och serviceinriktad — kort sagt god. Konventets förslag till artikel I-48, som handlar om Europeiska ombudsmannen, följer till stor del de riktlinjer som dragits upp av Jacob Söderman, som var observatör vid konventet och innehade befattningen som den första europeiska ombudsmannen. I det nuvarande fördraget har artikel 195, som handlar om ombudsmannen, placerats i samband med de institutionella bestämmelserna om Europaparlamentet. Den nuvarande artikeln är också lång och något rörig till sitt innehåll. Konventets val att placera artikeln om ombudsmannen i avdelning VI, som behandlar unionens demokratiska liv, är lyckad författningstekniskt sett. Artikeln har också kortats ned på ett ändamålsenligt sätt så att sättet att utse ombudsmannen, ombudsmannens oavhängighet och ombudsmannens viktigaste uppgifter ändå framgår av den. Dessutom har den bestämmelse i artikel 21 i EG-fördraget enligt vilken varje unionsmedborgare har rätt att vända sig till ombudsmannen flyttats till artikel I-8.2 på förslag av konventet.

En artikel om Europeiska ombudsmannen ingår också i stadgan om de grundläggande rättigheterna. I den anges en begränsning enligt vilken det inte är möjligt att hos ombudsmannen klaga över Europeiska domstolens och den allmänna underrättens verksamhet då det är fråga om ut-

övande av domstolsfunktioner. Vissa konventsledamöter hade önskat att denna avgränsning skulle skrivas in också i artikeln i del I.

Konventets förslag angående Europeiska ombudsmannen överensstämmer med statsrådets uppfattning. Det är inte nödvändigt att skriva in all reglering av ombudsmannainstitutionen i det konstitutionella fördraget. Den föreslagna artikeln förenklar den nuxarande regleringen samtidigt som den befäster ombudsmannens ställning och betydelse.

6. Institutionella frågor

6.1. Allmänt

De institutionella frågorna utgjorde ett av de viktigaste temana i konventet. En kort tid efter det att konventet hade inlett sitt arbete visade det sig att Nicefördragets lösning beträffande institutionerna inte uppfattades som tillfredsställande till alla delar. I synnerhet frågorna om en översyn av ministerrådets och Europeiska rådets ordförandeskapssystem och effektivisering av unionens yttre representation samt kommissionens sammansättning och funktion blev centrala. För deras del ansågs den framtida utvidgningen medföra sådana utmaningar för unionsverksamhetens kontinuitet och effektivitet som förutsätter långtgående ändringar i det institutionella systemet och beslutssystemet. Brister sågs också i fråga om beslutsfattandets öppenhet och inslag av folkstyre, och som sätt att avhjälpa dessa missförhållanden sågs framför allt ökad öppenhet i rådets arbete samt fördjupande av den parlamentariska dimensionen via en starkare ställning både för Europaparlamentet och för de nationella parlamenten.

Problemiskt med avseende på konventets arbete var det att ingen beredningsgrupp hade tillsatts för de institutionella frågorna samt att förslagen beträffande institutionerna togs upp i konventet först när dess arbete var inne på slutrakan. Det första förslaget till en institutionell lösning i del I av det konstitutionella fördraget lades fram för konventet i slutet av april 2003, och kändedom om hela den institutionella helheten (artiklarna i del I och del III) erhöles så sent som i början av juni. Den institutionella lösningen nåddes inte förrän vid konventets sista egentliga plenarmöte, och det var inte möjligt att sätta sig in i den tillräckligt ingående till alla delar.

För Finland och många andra medlemsstater, särskilt mindre sådana, innehåller det konstitutionella fördraget vissa problematiska förslag. Från Finlands synpunkt viktiga principer, det vill säga bevarandet av jämvikten mellan institutionerna, jämlikheten mellan medlemsstaterna och en bred tillämpning av gemenskapsmetoden, är inte helt tillfredsställande så som de har införts i fördraget. I synnerhet den stärkning på bred front som kommer Europeiska rådets ställning till del är ett oroväckande drag i detta hänseende. Artiklarna om institutionerna innehåller också vissa bestämmelser vilkas innehåll lämnar i någon mån rum för tolkning.

Statsrådet anser att vissa institutionella bestämmelser som ingår i det konstitutionella fördraget bör granskas ytterligare vid regeringskonferensen så att jämvikten mellan institutionerna, medlemsstaternas jämlikhet och en bred tillämpning av gemenskapsmetoden tryggas. Dessutom bör vissa rättelser som förtydligar innehållet göras i de institutionella bestämmelserna.

6.2. Europeiska rådet

Den viktigaste institutionella reformen i det konstitutionella fördraget gäller det avsevärda stärkandet av ställningen för Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer. Enligt utkastet blir Europeiska rådet en officiell institution inom unionen. I stället för det nuvarande ordförandeskapet, som roterar mellan medlemsstaterna i sexmånadersperioder, kommer Europeiska rådet i fortsättningen att utse en permanent ordförande för sig. Vidare tilldelas Europeiska rådet genom så kallade fullmaktsklausuler vissa betydande befogenheter när det gäller att precisera och ändra det konstitutionella fördragets innehåll.

Genom det konstitutionella fördraget blir Europeiska rådet en institution för sig som är avskild från ministerrådet och som skall bestämma unionens allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Europeiska rådet har dock ingen lagstiftande funktion, något som i synnerhet de som var kritiskt inställda till stärkandet av Europeiska rådets ställning ansåg vara en mycket viktig markering. Europeiska rådet omfattas av samma allmänna bestämmelser som de övriga institutionerna, till exempel i fråga om öppenheten och handlingarnas offentlighet, fransett domstolens behörighet. Domstolen skall inte ha rätt att pröva lagligheten hos Europeiska rådets åtgärder.

Enligt utkastet skall Europeiska rådet bestå av medlemsstaternas stats- och regeringschefer, Europeiska rådets ordförande och kommissionens ordförande. Unionens utrikesminister skall också delta i dess arbete. Om dagordningen kräver det kan stats- och regeringscheferna biträdas av en minister som, med avvikelse från en bestämmelse i det nuvarande unionsfördraget, inte nödvändigtvis är utrikesministern. Kommissionens ordförande kan biträdas av en europeisk kommissionär. Europeiska rådet sammanträder var tredje månad och beslutar i regel med konsensus.

Frågan om Europeiska rådets ställning och den permanenta ordförande för rådet som skall utses väckte häftig debatt i konventet. En stor majoritet av medlemsstaterna — särskilt de flesta mindre medlemsstater — var negativt inställda till en permanent ordförande. Det förekom farhågor för att en permanent ordförande skulle rubba jämvikten mellan institutionerna och försvaga gemenskapsmetoden genom att erövra terräng från kommissionen och särskilt från dess ordförande, uppluckra medlemsstaternas jämlikhet samt utveckla unionens förvaltnings- och beslutssystem i en mer hierarkisk och auktoritär riktning. De som var kritiskt inställda till en permanent ordförande betonade vikten av rådets fleråriga arbetsprogram och den stärkta ställning som unionens utrikesminister får. Det nuvarande roterande ordförandeskapet ansågs också vara av principiell betydelse som garanter för medlemsstaternas jämlikhet samt då det gäller att göra unionens verksamhet mera känd bland medborgarna. Å andra sidan erkändes allmänt behovet av att effektivisera unionens yttre representation och tillföra rådets arbete större koherens och kontinuitet.

Konventet valde slutligen att föreslå att en permanent ordförande för Europeiska rådet utses, även om de ursprungliga framställningarna modifierades. Europeiska rådet skall utse sin ordförande med kvalificerad majoritet för en period av 2,5 år, som kan förnyas en gång. Med kvalificerad majoritet avses i detta sammanhang 2/3 av medlemsstaterna och 3/5 av unionens befolkning, eftersom Europeiska rådet inte träffar sitt avgörande på förslag från kommissionen. Ordföranden får också avsättas enligt samma förfarande, om han eller hon gör sig skyldig till allvarlig försummelse. Ordföranden får inte inneha ett nationellt mandat samtidigt. Konventet avstod däremot slutligen från förslaget att ordföranden inte heller skulle kunna vara medlem av någon

annan av unionens institutioner samtidigt. Detta anses möjliggöra en framtida sammanslagning av befattningen som kommissionens ordförande och befattningen som Europeiska rådets ordförande.

Europeiska rådets ordförande skall leda ordet vid Europeiska rådets möten och säkerställa förberedelserna av och kontinuiteten i rådets arbete i samarbete med kommissionens ordförande och på grundval av arbetet i rådet i konstellationen allmänna frågor. Han eller hon skall också på sin nivå representera unionen utåt i de frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utan att unionens utrikesministers befogenheter åsidosätts.

Statsrådet anser det inte nödvändigt att nämna en långvarigare ordförande för Europeiska rådet såsom det har föreslagits. Statsrådet kan godkänna lösningen, om jämvikten mellan institutionerna och jämlikheten mellan medlemsstaterna på samma gång tryggas i den helhet som unionens beslutssystem utgör.

I anknytning till ordförandeskapet för Europeiska rådet förutsätter statsrådet att ordförandens uppgifter avgränsas noga och att kraven på ordförandens oavhängighet och självständighet är desamma som kraven på kommissionärerna. Statsrådet anser det också vara viktigt att Europeiska rådets ordförande inte ges sådana uppgifter som styr arbetet i ministerrådet. För Europeiska rådets ordförande bör inte upprättas en sådan beredningsstruktur som konkurrerar med de övriga institutionerna.

Statsrådet anser att alla bestämmelser om de övriga institutionerna bör utsträckas också till Europeiska rådet, om detta skall bli en institution inom unionen. Detta gäller framför allt domstolens behörighet att pröva lagligheten hos Europeiska rådets åtgärder.

6.3. Ministerrådet

Enligt det konstitutionella fördraget skall ministerrådet, som består av en företrädare på ministernivå som utses av varje medlemsstat, tillsammans med Europaparlamentet lagstifta och ha hand om budgeten. Trots benämningen avses med ministerrådet samtliga nivåer som deltar i rådets arbete, från arbetsgrupper till Ständiga representanternas kommitté och ministernivån, och dess verksamhet parallellt inom olika sektorer. Det är viktigt att försäkra, att denna enhetlighet inte försvagas av nya arrangemang. Det konstitutionella fördraget innebär ingen förändring i denna enhetlighet och odelbarhet. Ministerrådet skall besluta med kvalificerad majoritet, med undantag av vissa fall som nämns särskilt i det konstitutionella fördraget. Ministerrådets arbete grundar sig på ett- och treåriga program som utarbetas på förslag från kommissionen.

Ansvar för att ministerrådets arbete är konsekvent vilar hos rådet i konstellationen allmänna frågor, som också arbetar i den särskilda konstellationen lagstiftning. Rådet i konstellationen allmänna frågor skall i samverkan med kommissionen också förbereda och säkerställa uppföljningen av Europeiska rådets möten. När ministerrådet har lagstiftande funktion skall i dess arbete delta också de ministrar som svarar för de frågor som behandlas vid respektive tillfälle. Varken uppgifterna eller verksamhetsätten för rådet i konstellationen lagstiftning har dock definierats närmare, utan dessa kommer sannolikt att regleras i rådets arbetsordning. De flesta företrä-

dare för medlemsstaterna i konventet var negativt inställda till inrättandet av en sådan konstellation.

För utformningen av unionens utrikespolitik och för dess konsekvens svarar ministerrådet i konstellationen utrikes frågor på grundval av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställer. Ordförande för rådet i denna konstellation är unionens utrikesminister.

Frånsett ministerrådet i konstellationen allmänna frågor och lagstiftning samt ministerrådet i konstellationen utrikes frågor nämns rådskonstellationerna inte separat, utan Europeiska rådet skall besluta om antalet konstellationer och deras uppgifter.

För ministerrådets del gäller de viktigaste ändringarna som konventet föreslagit en revidering av ordförandeskapssystemet. Det nuvarande ordförandeskapet som roterar var sjätte månad frångås. Närmast till följd av påtryckningar från de små medlemsstaterna godkändes dock förslaget att ordförandeskapet i ministerrådet, med undantag av rådet i konstellationen utrikes frågor, skall basera sig på jämlik rotation i varje konstellation. Ordförandeskapsperioden är minst ett år.

Närmare regler för rotationen kommer att fastställas i Europeiska rådet med konsensus. När reglerna utarbetas skall Europas politiska och geografiska jämvikt beaktas, liksom också medlemsstaternas olikartade karaktär.

Organiseringen av ministerrådets arbete lämnas till mycket stor del öppen, av förslaget att döma, och därmed skall Europeiska rådet besluta om den senare. Förslaget leder nästan oundvikligen till något slags delat ordförandeskap mellan medlemsstaterna, där flera medlemsstater delar på ordförandeskapsansvaret. Oklart förblir däremot bland annat hur rotationssystemet skall fungera i praktiken och om det föreslagna systemet tryggar medlemsstaternas jämlikhet. Hänvisningen till Europas politiska och geografiska jämvikt och medlemsstaternas olikartade karaktär i samband med rotationen är likaså oklar till sin innebörd.

Statsrådet förutsätter att fördragsbestämmelserna om ministerrådet preciseras så att det blir fullständigt klart att en jämlik rotation mellan medlemsstaterna i fråga om ordförandeskapet för rådskonstellationerna grundar sig på ovillkorlig jämlikhet mellan medlemsstaterna, i likhet med det nuvarande systemet. Systemet med ordförandeskap för ministerrådet bör skrivas in i själva fördraget i stället för att uppdras åt Europeiska rådet att avgöra. Statsrådet anser också att ordförandeskapet för rådet är en uppgift för medlemsstaterna även i fortsättningen. Under dessa förutsättningar kan statsrådet godta också delat ordförandeskap.

Statsrådet anser det viktigt att lagstiftningsarbetet i rådet sker öppet. Detta förutsätter nog inte inrättandet av en särskild rådskonstellation för lagstiftning.

6.4. Europaparlamentet

Enligt konventets förslag stärks Europaparlamentets ställning i unionens beslutssystem avsevärt som helhet betraktat. Vid sidan av att tillämpningsområdet för lagstiftningsförfarandet utvidgas

och parlamentet tilldelas större budgetmakt ges parlamentet också rätten att rösta om utnämningen av kommissionens ordförande.

I detta skede ansågs det inte vara nödvändigt att ändra platsfördelningen i parlamentet. Platsfördelningen i Europaparlamentet förblir därmed likadan som i Nicefördraget under valperioden 2004—2009. Europeiska rådet beslutar emellertid enhälligt och i tillräckligt god tid före de val till Europaparlamentet som föregår följande valperiod om en översyn av platsfördelningen på grundval av ett förslag från Europaparlamentet. Platsfördelningen kan vid behov ses över också i samband med senare val. Hur denna översyn skall gå till bestäms inte närmare. Det bestäms dock att ledamöternas antal i parlamentet inte får överstiga 736, och minimitröskeln är fyra ledamöter per medlemsstat, så det kan inte vara fråga om att inskränka parlamentets storlek utan snarare om att omfördela platserna. Platsfördelningen skall grunda sig på principen om degressiv proportionalitet. Eftersom denna princip anses lämpa sig redan för den platsfördelning som ingår i Nicefördraget bör en sådan tolkning att grunderna för platsfördelningen ändras efter 2009 inte vara möjlig. I konventet diskuterade man också möjligheten att omfördela platserna på ett sätt som bättre än nu skulle beakta skillnaderna mellan medlemsstaternas folkmängder; detta betraktelsesätt vann dock inte något brett understöd.

Konventets förslag gällande Europaparlamentet är till övervägande del förenliga med statsrådets uppfattning.

Statsrådet anser det inte vara nödvändigt att ändra grunderna för platsfördelningen i Europaparlamentet. Statsrådet anser att det är viktigt att principen om degressiv proportionalitet definieras så, att den inte innebär några väsentliga förändringar i den nuvarande platsfördelningen. Statsrådet anser att överenskommelser om att ändra platsfördelningen alltid bör ingås separat vid en regeringskonferens, inte genom europeiska beslut som Europeiska rådet fattar.

6.5. Kommissionen

I fråga om kommissionen intresserade man sig i konventet i främsta hand för kommissionens uppgifter och sammansättning, dvs. sådana element som på ett centralt sätt påverkar tillämpningen av gemenskapsmetoden och dess ställning inom unionen.

Enligt konventets förslag skall kommissionens grundläggande uppgifter kvarstå i nuvarande form. Kommissionen främjar det europeiska allmänna intresset och tar initiativ i detta syfte. Dess initiativmonopol när det gäller lagstiftningen stärks ytterligare. Det enda undantaget är medlemsstaternas parallella initiativrätt i fråga om det rättsliga samarbetet inom straffrätten och det polisiära samarbetet. Kommissionen säkerställer tillämpningen av bestämmelserna i konstitutionen och av de åtgärder som vidtas av institutionerna enligt konstitutionen samt övervakar tillämpningen av unionsrätten under domstolens kontroll. Kommissionen skall också genomföra unionens budget och förvalta program. Dessutom sköter kommissionen olika samordnings-, verkställighets- och förvaltningsuppgifter. Med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt övriga i konstitutionen angivna fall skall kommissionen vidare ha hand om unionens yttre representation.

Konventets förslag stärker kommissionens ställning i förhållande till godkännandet av unionens handlingsprogram och koordineringen av den ekonomiska politiken. Kommissionens uppgift att ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering är av särskilt stor betydelse.

Frågan om varje medlemsstat skall företrädas av en egen medborgare i kommissionen var av centralt intresse för flertalet medlemsstater. Vissa stater ansåg att detta skulle vara möjligt också i det fallet att alla kommissionärer inte har rösträtt. Å andra sidan betonades betydelsen av att medlemsstaterna är jämlikt företrädda, och enligt detta skulle medverkan i kommissionen baseras på jämlik rotation. Vidare diskuterades unionens utrikesministers ställning i kommissionen. Vid valet av kommissionens ordförande understöddes, vid sidan av ett system med omröstning i Europaparlamentet, också förslaget om ett valkollegium bestående av ledamöter från de nationella parlamenten och Europaparlamentet.

Enligt Nicefördraget kompletterat med de nya medlemsstaternas anslutningsfördrag skall i kommissionen fr.o.m. den 1 november 2004 finnas en medborgare från varje medlemsland. När antalet unionsmedlemmar uppgår till 27 skall, enligt fördraget, antalet ledamöter i kommissionen sänkas till ett antal som är mindre än antalet medlemsländer och börjar man i fråga om sammansättningen tillämpa ett system med lika rotation. Antalet ledamöter i kommissionen har dock inte definierats, utan rådet fattar ett enhälligt beslut om detta antal. Medlemsstaterna skall behandlas fullständigt jämlikt när det fastställs i vilken ordning och hur länge deras medborgare skall vara ledamöter. Skillnaden mellan det totala antalet mandatperioder för medborgare från två givna medlemsstater får aldrig överstiga ett. Statsrådet har ansett att också den lösning gällande kommissionens sammansättning som ingår i Nicefördraget är i och för sig motiverad, eftersom ledamotskapet i en mindre kommission skulle grunda sig på lika rotation mellan medlemsstaterna.

Enligt konventets förslag kvarstår kommissionens sammansättning i enlighet med bestämmelserna i Nicefördraget fram till år 2009. I praktiken innebär det att varje medlemsstat företräds i kommissionen av en bemyndigad kommissionär. Därefter ändras sammansättningen så, att kommissionen består av 15 ledamöter, s.k. europeiska kommissionärer, till vilka räknas kommissionens ordförande och unionens utrikesminister. Kommissionens ordförande skall välja ledamöterna i kommissionen, med undantag av utrikesministern, enligt systemet med lika rotation mellan medlemsstaterna och på basis av kandidater som medlemsstaterna föreslår. Varje medlemsstat skall presentera tre kandidater med båda könen företrädda. Medlemsstaterna behandlas fullständigt jämlikt när det fastställs i vilken ordning och hur länge deras medborgare skall vara ledamöter av kollegiet. Skillnaden mellan det totala antalet mandatperioder för medborgare från två givna medlemsstater får därför aldrig överstiga ett. Dessutom utnämns kommissionärer utan rösträtt, som skall utses enligt samma kriterier som kollegiets ledamöter och komma från alla andra medlemsstater. Också dessa kommissionärer är ledamöter av kollegiet och skall sålunda åtnjuta Europaparlamentets förtroende.

Europaparlamentet kan rikta misstroendevotum mot kommissionen, med anledning av vilket hela kommissionen skall avgå. Kommissionen kan dock fortsätta sitt arbete som en expeditivkommission tills en ny kommission har utnämnts. I konventet diskuterades också möjligheten att ge parlamentet rätt att avsätta en enskild kommissionär. Man stannade dock inte för en sådan lösning. Däremot har kommissionens ordförande rätt att avsätta en kommissionär eller europeisk kommissionär från dennas uppdrag.

Kommissionens ordförande väljs på basis av ett majoritetsbeslut i Europaparlamentet efter förslag från Europeiska rådet fattat med kvalificerad majoritet. Europeiska rådet beaktar vid utnämmandet av ordförandekandidat resultatet i Europaparlamentsvalet. Med kvalificerad majoritet i Europeiska rådet avses i detta fall 2/3 av medlemsstaterna och 3/5 av unionens befolkning, eftersom Europeiska rådet inte fattar sitt avgörande på förslag av kommissionen.

Beträffande de reformer som gäller kommissionen anser statsrådet det vara viktigt att kommissionens handlingsförmåga och neutrala ställning tryggas också i den utvidgade unionen. Statsrådet anser att kommissionens verksamhet också i framtiden skall grunda sig på kollegialitet och jämlikhet i fråga om ledamöterna.

Statsrådet kan godkänna konventets förslag beträffande kommissionens sammansättning efter år 2009, förutsatt att förslaget ändras så att kommissionen har en röstberättigad ledamot från varje medlemsstat och att uppgiftsfördelningen inom kommissionen baserar sig på ett system med lika rotation mellan medlemsstaterna.

Statsrådet anser det viktigt att kommissionens initiativmonopol kvarstår när det gäller lagstiftningsärenden inom den nuvarande I pelaren och att dess ställning också i fråga om de nuvarande pelarna II och III tryggas. Vidare är det positivt att kommissionens roll har utvecklats i mer strategisk riktning och att den fått initiativrätt när det gäller unionens ett- och treåriga program.

Statsrådet anser att varje medlemsstat borde nominera endast en kandidat till kommissionär från staten i fråga.

6.6 Unionens utrikesminister

Med tanke på en effektivisering av unionens yttre åtgärder och en förbättring av dess inflytande och synlighet ansåg man vid konventsdiskussionerna att frågan om representerandet av unionen i förhållande till tredje part var av central betydelse. Det rådande systemet, enligt vilket representationsuppgiften sköts av rådets roterande ordförandeskap, kommissionens ordförande och ledamöter samt den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ansågs splittrat och komplicerat. De viktigaste förändringarna i unionens institutionella ram gäller därför dels den utrikesminister som skall väljas för unionen, dels inrättandet av en befattning som permanent ordförande i Europeiska rådet.

Konventet föreslår att för unionen utses en utrikesminister i vars befattningsbeskrivning kombinerats de uppgifter som kommissionären för yttre förbindelser har och de som den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken sköter. Utrikesministern skall också vara en av kommissionens vice ordförande. Utrikesministerns centrala uppgift är att dels såsom ledamot av kommissionens kollegium, dels såsom bemyndigad av ministerrådet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken för sin del trygga enhetligheten i unionens yttre förbindelser. Utrikesministerns roll – att samtidigt agera i både kommissionen och ministerrådet – är inte en lätt lösning ur institutionellt perspektiv. Frågorna i anslutning till utrikesmi-

nisterns roll och uppgifter kommer sannolikt att bli föremål för fortsatt diskussion också vid regeringskonferensen.

Utrikesministern utnämns av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande. Utrikesministern kan avsättas genom samma förfarande.

I kommissionen ansvarar utrikesministern för unionens yttre förbindelser och för samordningen av unionens yttre åtgärder. Vid utövandet av detta ansvar omfattas utrikesministern av de förfaranden som reglerar kommissionens arbete. I ministerrådet svarar utrikesministern för skötseln och utvecklandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i enlighet med det mandat som han eller hon har fått av ministerrådet. Vid skötseln av andra uppgifter än sådana som ministerrådet anvisat verkar utrikesministern som ledamot av kommissionens kollegium. Utrikesministern har självständig initiativrätt inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det är viktigt att utrikesministern har en stark koppling till kommissionen, eftersom kommissionen i detta sammanhang förlorar sin egen separata initiativrätt.

Utrikesministern svarar också för den politiska dialogen med tredje land samt lägger fram unionens ståndpunkt i internationella organisationer och vid konferenser. Dessutom samordnar utrikesministern medlemsstaternas verksamhet i internationella organisationer och vid konferenser inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. De av unionens medlemsstater som tillhör FN:s säkerhetsråd håller utrikesministern och de övriga medlemsstaterna helt ajour. Om unionen definierar en ståndpunkt i en fråga på säkerhetsrådets agenda skall de medlemsländer som är medlemmar av FN:s säkerhetsråd be att utrikesministern presenterar unionens ståndpunkt.

Under utrikesministerns ledning kommer en Europeisk avdelning för yttre åtgärder att inrättas; i fråga om avdelningen innehåller fördragsutkastet en separat förklaring i konventets namn. Avdelningen för yttre åtgärder består av tjänstemän från ministerrådets generalsekretariat och kommissionen samt utsända tjänstemän från de nationella diplomattjänsterna. Avdelningen fungerar i stor utsträckning inom ramen för existerande strukturer, bl.a. kommissionens nätverk av representationer. Medlemsstaternas företrädares medverkan i avdelningens verksamhet ansluter sig till stärkandet av koherensen och tillämpandet av den lojalitetsprincip som binder medlemsstaterna.

Det förväntas vidare en lösning från utrikesministerns sida när det gäller samordningen av frågor avseende de yttre förbindelserna i unionens interna arbete. En del av samordningsproblemen ansågs lösta redan i och med att utrikesministerns portfölj innehåller både kommissionens och rådets uppdrag i fråga om de yttre förbindelserna. Man vill emellertid att utrikesministern skall vara ordförande också i rådet (utrikes frågor), varvid han eller hon svarar också för organisationen och koordineringen av rådets interna arbete när det gäller de yttre förbindelserna samt övervakar verkställigheten av Europeiska rådets och ministerrådets beslut. Om ett beslut skall fattas i snabb ordning har utrikesministern också möjlighet att antingen av egen vilja eller på begäran av en medlem av rådet sammankalla ett extraordinarie rådsmöte.

Det bör observeras att Europeiska rådets ordförande på sin egen nivå svarar för unionens yttre representation i ärenden som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – detta dock utan inskränkning av utrikesministerns befogenhet. Europeiska rådets ordförande svarar således för representerandet av unionen vid toppmötena och vid möten som arrangeras inom ramen för Europeiska rådet.

Konventets förslag beträffande unionens utrikesminister motsvarar till största delen statsrådets uppfattningar.

Statsrådet kan godkänna förslaget om inrättande av en befattning som utrikesminister. I utrikesministeruppdraget skulle de uppgifter som kommissionären för yttre förbindelser har kombinerats med dem som den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken sköter. Den föreslagna lösningen får dock inte rubba kommissionens ställning när det gäller de yttre förbindelserna, och den får inte heller påverka balansen mellan institutionerna. Statsrådet understöder att förslag till avtalstekniska ändringar som klargör det ovan anförda behandlas vid regeringskonferensen. Statsrådet understryker särskilt att utrikesministern, i enlighet med vad som angetts i fördragsutkastet, skall vara vice ordförande i kommissionen samt fullvärdig ledamot av kollegiet till den del det är fråga om ärenden som faller under den nuvarande I pelaren. Den medlemsstat från vilken utrikesministern utnämns kan inte ha andra ledamöter i kommissionen. Vidare skall kommissionen också i framtiden företräda unionen i de fall där det inte handlar om frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken får inte påverka unionens övriga politikområden.

Statsrådet förhåller sig avvaktande till att utrikesministern agerar som ordförande i rådet (utrikes frågor). Uppdragen som ordförande i ministerrådet hör till medlemsstaterna och i fråga om dessa uppdrag bör man också i framtiden tillämpas ett system med lika rotation.

Statsrådet anser det acceptabelt att man under utrikesministern inrättar en avdelning för yttre åtgärder. Det får dock inte bli fråga om att skapa nya överlappande strukturer, utan lösningen måste innebära att de existerande resurserna utnyttjas mer effektivt och enhetligt. Lösningen får inte påverka fördelningen av uppgifter mellan institutionerna.

När det gäller företräddandet av unionen utåt har gränsen mellan Europeiska rådets permanenta ordförandes och utrikesministerns befogenhet inte dryftats tillräckligt ingående i konventet. Statsrådet anser att det konstitutionella fördraget till denna del bör preciseras ytterligare vid regeringskonferensen.

6.7. Unionens domstol

De generella bestämmelserna om domstolssystemets struktur och uppgifter ingår i del I i det konstitutionella fördraget. Del III innehåller mer detaljerade bestämmelser om domstolen.

Bestämmelserna gäller strukturen i fråga om unionens hela domstolsväsende. Bestämmelserna måste vara tydliga och konsekventa. Konventets förslag uppfyller inte dessa krav. Under den senaste regeringskonferensen framgick det att behandlingen av domstolsartiklarna såsom domstolstekniska frågor lyckades bäst när ordförandens stödgrupp bestående av domstolsexperter

behandlade dessa frågor. För att frågorna gällande domstolens verksamhet skall bli behandlade på ett adekvat sätt i relation till de frågor som är av mer politisk karaktär, bör man överväga att som hjälp för regeringskonferensen tillsätta en stödgrupp av ovan nämnt slag.

I konventets förslag utvidgas fysiska eller juridiska personers rätt att väcka talan i ärenden som gäller upphävande eller underlåtenhet. För närvarande får fysiska eller juridiska personer väcka talan mot ett beslut som är riktat till honom eller henne samt mot en rättsakt som direkt och personligen berör honom eller henne. Enligt det konstitutionella fördraget kan en person dessutom väcka talan i fråga om en rättsakt som inte har antagits i lagstiftningsordning och som direkt berör honom eller henne och som inte medför genomförandeåtgärder. Vidare kan en fysisk eller juridisk person i vissa fall väcka talan mot unionens myndigheter och organ.

Det föreslås att förfarandet vid inrättandet av specialdomstolar ändras så, att inrättandet inte längre förutsätter rådets enhälliga beslut, utan att specialdomstolar kan inrättas i europeiska länder. Eftersom man härvid beslutar om de nya domstolarnas behörighet och sammansättning vore det mer önskvärt att tillämpa enighet i ministerrådet och yttrande från Europaparlamentet. Under alla omständigheter måste man när det bestäms om specialdomstolarnas sammansättning garantera medlemsstaternas jämlikhet.

Med tanke på valet av domare och generaladvokater föreslås att en ny rådgivande kommitté inrättas. Kommittén avger yttrande om lämpligheten i fråga om de kandidater som medlemsstaterna nominerar för ämbetena som domare och generaladvokat. Nyttan av en sådan kommitté är tvivelaktig, eftersom varje medlemsstat kan utse bara en kandidat och eftersom bedömningen av kandidaternas faktiska kompetens är svår. Domarna utses alltså för en mandatperiod på sex år och mandatperioden kan förnyas. Antalet domare kvarstår enligt nuvarande, dvs. en domare per medlemsstat.

I det konstitutionella fördraget försöker man effektivisera proceduren då medlemsstaterna har brutit mot medlemsförpliktelserna. Förfarandet kommer inte längre att inbegripa skedet med s.k. motiverat yttrande. Enligt förslaget får kommissionen, efter att ha gett staten i fråga tillfälle att framföra sina synpunkter, väcka talan vid domstolen. Därvid skall kommissionen ange det standardbelopp eller det vite som den berörda medlemsstaten skall betala. Om medlemsstaten inte har verkställt en ramlag i tid kan kommissionen redan i den talan som gäller dröjsmålet med verkställigheten begära att domstolen förelägger den berörda staten att betala ett standardbelopp eller ett vite. Konventets förslag går i rätt riktning, men de beaktar dock inte till alla delar en medlemsstats effektiva möjlighet att försvara sig. För Finlands del kan problem dessutom uppstå till följd av att verkställigheten av ramlagar på Åland kan bli fördröjd av lagstiftnings tekniska orsaker.

Unionens domstol omfattar Europeiska domstolen (nuvarande Europeiska gemenskapernas domstol), den allmänna underrätten (nuvarande Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt) och

specialdomstolar. Med undantag av begreppet specialdomstolar kan namnförslagen inte anses tillfredsställande med tanke på att namnen skall vara tydliga, begripliga, betecknande och skäligt enkla att översätta till de olika gemenskapsspråken. Det är inte tillfredsställande att t.ex. namnet på den nuvarande förstainstansrätten på engelska avviker helt från namnet på de övriga språken och att det finska namnet är språkligt fel. Exempelvis följande namn vore tydligare:

”Europeiska unionens domstolar” i stället för ”Domstolen”, ”Europeiska unionens domstol” i stället för ”Europeiska domstolen” och ”Europeiska unionens allmänna domstol” i stället för ”den allmänna underrätten”.

Domstolens roll i fråga om unionens yttre förbindelser ändras inte väsentligt i det konstitutionella fördraget om man jämför med de nuvarande fördragen. Domstolen har inte behörighet när det gäller fördragets bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Trots det ingår laglighetsövervakningen av de beslut, genom vilka man med stöd av utrikes- eller säkerhetspolitiken förelägger sanktioner eller begränsande åtgärder som påförs fysiska eller juridiska personer, i domstolens behörighet. Motsvarande laglighetsövervakning vore eventuellt nödvändig också i fråga om andra bestämmelser som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och som påverkar fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

Enligt artikel III-204 får unionen ingå internationella avtal inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Domstolen föreslås ha behörighet att lämna ett yttrande om huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med bestämmelserna i konstitutionen. Det är dock oklart om domstolen skall ha behörighet att lämna nämnda yttrande också när det gäller frågan om ett tilltänkt internationellt avtal inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är förenligt med konstitutionen.

Det konstitutionella fördraget möjliggör inte att en medlemsstats nationella domstol av unionens domstol kan begära ett förhandsavgörande angående giltigheten eller tolkningen i fråga om nationella genomförandeåtgärder inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. En sådan laglighetsövervakning vore eventuellt behövlig i sådana fall där en genomförandeåtgärd påverkar de fysiska och juridiska personernas rättigheter och skyldigheter.

Statsrådet anser att artiklarna om domstolen allmänt taget bör göras mer åskådliga och konsekventa. I det syftet stöder statsrådet tanken på att en särskild stödgrupp för ordföranden tillsätts. Kravet på konsekvens gäller också namnen på domstolens olika delar.

Statsrådet kan godkänna en utvidgning av fysiska och juridiska personers rätt att väcka talan. Denna rätt får dock inte gälla giltigheten i fråga om allmänna lagstiftningsåtgärder.

Statsrådet förhåller sig positivt till att bestämmelserna om domarnas mandatperioder kvarstår oförändrade. När det gäller förfarandet för utnämning av domare måste medlemsstaternas jämlikhet tryggas. Medlemsstaternas jämlikhet måste garanteras också när man beslutar om sammansättningen av de nya specialdomstolarna. Statsrådet förhåller sig avvaktande till inrättande av en rådgivande kommitté med uppgift att behandla valet av domare och generaladvokater.

Statsrådet förhåller sig positivt till en effektivisering av påföljdssystemet avseende domar som gäller brott mot medlemsförpliktelserna. Av orsaker som hänför sig till rättssäkerheten vore det bättre att man från de skeden som föregår talan inte utesluter skedet med s.k. motiverat yttrande, utan i stället skedet med s.k. formell underrättelse. Statsrådet förhåller sig avvaktande till det påskyndade förfarande som gäller genomförandet av ramlagar.

Statsrådet är villigt att acceptera domstolens föreslagna behörighet inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, trots att Finland varit berett att gå ännu längre i fråga om laglighetsövervakningen gällande unionens beslut som påverkar fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

Den bestämmelse som gäller domstolens behörighet att avge yttrande om ett tilltänkt internationellt avtal inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken borde preciseras så, att den täcker också frågan huruvida ett tilltänkt avtal inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är förenligt med konstitutionen.

6.8. Övriga institutioner och organ

Bestämmelserna om övriga institutioner ingår i del I, avdelning IV, kapitel II. Kapitlet innehåller bestämmelser om Europeiska centralbanken och revisionsrätten samt om unionens rådgivande organ, dvs. regionkommittén samt ekonomiska och sociala kommittén.

I fråga om Europeiska centralbankens ställning, uppgifter och beslutsfattande föreslås inga ändringar i konstitutionen, trots att vissa diskussioner fördes om framför allt centralbankens uppgifter. Vad Finland beträffar har man dock nämnt möjligheten att vid regeringskonferensen återkomma till beslutsförfarandet i ECB-rådet. Finland har inte ansett att det system med roterande rösträtt som i mars 2003 skapades genom rådets beslut är tillfredsställande med hänsyn till ambitionen på ett förenklat beslutsfattande och en jämlik behandling av medlemsstaterna.

Diskussion fördes också om sammansättningen, uppgifterna och ställningen när det gällde regionkommittén samt ekonomiska och sociala kommittén. Inte heller beträffande dessa föreslås emellertid några ändringar, med undantag av att regionkommittén med stöd av subsidiaritetsprotokollet beviljas rätt att väcka talan hos unionens domstol i fråga om sådana rättsakter som inte kan antas utan att kommittén hörts.

Vad revisionsrätten beträffar bör det observeras att den, i motsats till när det gällde Nicefördraget, i konstitutionen inte längre räknas till unionens egentliga institutioner enligt del I, avdelning IV, kapitel I, utan revisionsrätten är placerad under kapitel II bland de övriga institutionerna. I del III, avdelning VI, kapitel I, avsnitt 1 har bestämmelserna om revisionsrätten dock placerats som ett eget underavsnitt bland de egentliga institutionerna. De rådgivande organen ingår separat i avsnitt 2. Denna inkonsekvens kräver ytterligare utredning vid regeringskonferensen. Bestämmelserna om revisionsrättens ställning och uppgifter innehåller inga ändringar.

Ytterligare bör observeras att det konstitutionella fördraget utvidgar handlingars offentlighet att gälla alla unionens institutioner, organ och myndigheter.

Statsrådet anser det viktigt att revisionsrättens ställning inom unionens institutionella ram inte försvagas i jämförelse med nuläget.

Statsrådet kommer vid regeringskonferensen att lägga fram ett förslag om ändring av Europeiska centralbankssystemets och Europeiska centralbankens stadgar så, att principerna för medlemsstaternas jämlikhet och lika rotation respekteras genom att det t.ex. blir möjligt att välja de röstberättigade medlemmarna i ECB-rådet genom sluten omröstning.

7. De nationella parlamentens roll

De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen har redan länge varit på unionens agenda för reformarbete. I bilagan till Maastrichtfördraget ingår en förklaring om de nationella parlamenten (förklaring nr 13) och i bilagan till Amsterdamfördraget ingår ett protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. I den förklaring om unionens framtid (förklaring nr 23) som bifogats Nicefördraget fastställdes frågan om de nationella parlamentens roll som en av de viktigaste med tanke på unionens framtid. Å ena sidan sågs en förbättring av de nationella parlamentens möjligheter att påverka som ett sätt att göra unionens verksamhet och politik mera känd och accepterbar i medlemsstaterna samt att föra den närmare medborgarna och deras vardag. Å andra sidan väckte understrykandet av de nationella parlamentens roll i alltför hög grad på europeisk nivå kritik, eftersom Europaparlamentets roll ju är att representera medborgarna direkt på unionsnivå medan de nationella parlamentens inflytande möjliggörs främst genom kontroll av regeringarna i medlemsstaterna.

Ur konventets synvinkel var det viktigt att de nationella parlamentsledamöterna deltog i dess arbete på lika villkor och kunde med sina erfarenheter och synpunkter direkt inverka på utformningen av förslagen gällande de nationella parlamentens roll.

En central fråga då det gäller stärkande av de nationella parlamentens roll var hur kontrollen av subsidiaritetsprincipen skall effektivieras. Denna fråga behandlas i del 3 av redogörelsen. Dessutom diskuterades de nationella parlamentens möjligheter att delta och påverka det nationella beslutsfattandet i EU-ärenden samt frågan om hur samarbetet mellan parlamenten och Europaparlamentet skall effektivieras. Särskilt då det gäller den första frågan kunde Finland erbjuda många bra exempel på praxis som stöd för konventets arbete.

De nationella parlamentens roll skrevs in i artikel I-45 i det konstitutionella fördraget, vilken gäller principerna om representativ demokrati. I artikeln nämns att de regeringar som företräder medlemsstaterna i unionen skall vara ansvariga för de nationella parlamenten, som valts av deras medborgare. I det protokoll om de nationella parlamentens roll, som ingår som bilaga till fördraget, konstateras dessutom separat att medlemsstaternas nationella parlament, trots att de redan kontrollerar regeringarnas verksamhet i frågor som gäller Europeiska unionen, också uppmanas att aktivare delta i verksamheten på unionsnivå. För att delaktigheten skall bli möjlig, förbinder man sig i protokollet att ge parlamenten mera och tidsmässigt exaktare information om unionens lagstiftningsarbete samt ge parlamenten tillräckligt med tid att sätta sig in i lagstiftningsförslag innan beslut om dem kan fattas i rådet. Från detta kan göras undantag endast av motiverade skäl och i särskilt brådskande fall.

När Europeiska rådet beslutar att utvidga beslutsfattande som sker med kvalificerad majoritet eller tillämpningsområdet för lagstiftningsordningen skall de nationella parlamenten informeras särskilt därom.

Dessutom konstateras att revisionsrätten i fortsättningen skall sända sin årsrapport för kännedom även till de nationella parlamenten.

En annan central fråga, utöver förbättrande av möjligheterna att påverka, var att effektivt samarbetet mellan de nationella parlamenten och mellan dem och Europaparlamentet. Konventets ordförandes förslag om ett nytt organ, en folkkongress, som skulle inrättas för detta ändamål fick inget understöd i konventet. Kongressen, som skulle ha omfattat tusentals medlemmar, ansågs inte ge något mervärde, snarare fruktade man att den skulle skapa onödigt byråkrati och blanda makt- och ansvarsförhållanden i unionen. Medborgarna ansågs inte heller uppskatta en sådan kongress, i synnerhet då man inte hade för avsikt att ge den några egentliga uppgifter. I protokollet konstateras också att de nationella parlamenten och Europaparlamentet i samarbete själv bestämmer de bästa formerna för och sätten att genomföra ett effektivare samarbete.

Likaså konstaterar man att samarbetsorganet för de nationella parlamentens Europautskott och Europaparlamentet, COSAC, främjar utbyte av information och bästa praxis också mellan olika specialutskott.

COSAC kan vid behov föra fram sina synpunkter till Europaparlamentet, kommissionen och rådet, samt ordna särskilda konferenser om något visst ämne. COSAC:s åsikter är dock inte bindande för de nationella parlamenten.

Konventets förslag om de nationella parlamentens roll motsvarar bra statsrådets synpunkter. Statsrådet stöder åtgärder som syftar till att öka demokratin och medborgarnas förtroende i unionen och anser att stärkande av de nationella parlamentens roll i hög grad betjänar detta syfte.

Det är viktigt att med hjälp av samarbete och bästa praxis sträva efter att effektivisera de nationella parlamentens möjligheter att påverka på nationell nivå. Den pågående utvidgning av unionen innebär att utmaningen är allt mera aktuell. Förbättring av informationen och öppenhet då det gäller beslutsfattandet i rådet är viktiga faktorer som bör eftersträvas.

8. Unionens verksamhet inom olika politikområden

8.1. Allmänt

I den systematiska uppställningen av det konstitutionella fördraget behandlas de grundläggande principerna om de olika politikområdena i del I, och i del III presenteras de egentliga, detaljerade målen och rättsliga grunderna. Politikområdena har indelats på nytt sätt. I den avdelning som gäller unionens interna politik och verksamhet ingår kapitel om den inre marknaden, om politik som gäller andra specialområden, om det område som gäller frihet, säkerhet och rättvisa samt kapitel om områden inom vilka unionen kan vidta stödande, samordnande eller kompletterande

åtgärder. Dessutom ingår i det konstitutionella fördraget egna avdelningar för associering av utomeuropeiska länder och territorier och för unionens yttre åtgärder.

De viktigaste totalreformerna gäller rättsliga och inrikes frågor, yttre förbindelser och ekonomisk och monetär politik. Dessa ämnen behandlas mera ingående i redogörelsen. Dessutom ingår i det konstitutionella fördraget vissa nya rättsgrunder, som antingen utvidgar unionens befogenhet eller klarlägger utövandet av denna befogenhet på områden, inom vilka unionen redan är verksam. Konventet hann inte djupare sätta sig in i alla politikområden och reformerna på andra än ovan nämnda områden gällde närmast beslutsordningen.

8.2 Allmänt tillämpliga bestämmelser samt diskrimineringsförbud och medborgarskap

I början av del III i det konstitutionella fördraget har tagits in en ny avdelning med s.k. horisontella bestämmelser. I denna avdelning har samlats sådana principer som skall beaktas i all verksamhet i unionen. Dessa principer är jämställdhet mellan kvinnor och män, bekämpande av diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, samt miljöskydd, konsumentskydd och tryggnad av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Principen att bekämpande av diskriminering skall integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet är ny, men ingår i gällande EG-fördrag. Vissa horisontella principer finns dock fortfarande också i anknytning till politikområdena (t.ex. artikel III-179 om hög hälsoskyddsnivå för människor).

I gällande EG-fördrag har dessa principer spritts ut både i det första kapitlet som gäller principer och i anknytning till politikområdena. Den nya avdelning som samlar ihop de horisontella bestämmelserna poängterar dessa principers ställning och motsvarar bra statsrådets och riksdagens tidigare ståndpunkter (E 66/2002 rd. och GrUU 38/2002 rd.) Avsnittet skulle vara ännu klarare om alla principer som skall integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet som ingår i det konstitutionella fördraget togs in i avsnittet. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse behandlas särskilt nedan i anknytning till nya rättsgrunder.

I början av del III finns även en avdelning i vilken bestämmelserna om diskrimineringsförbud och om medborgarskap har tagits in. Bestämmelserna stämmer i huvuddrag överens med motsvarande bestämmelser i EG-fördraget. Alldeles i slutskedet stärktes rättsgrunden för diskrimineringsförbud i någon mån. Bestämmelser om diskrimineringsförbud och medborgarskap ingår även i del I i det konstitutionella fördraget och i stadgan om grundläggande rättigheter.

Statsrådet understöder förfarandet att ta in särskilda avdelningar som gäller allmänt tillämpliga bestämmelser och diskrimineringsförbud samt medborgarskap i början av avdelning III i det konstitutionella fördraget.

8.3 Rättsliga och inrikes frågor

Allmänt

Redan i början av konventet framgick det att rättsliga och inrikes frågor var de av unionens politikområden som skulle få en central ställning i reformarbetet. Till skillnad från andra politikområden i unionen kännetecknas rättsliga och inrikes frågor i den nuvarande systematiken i grundfördragen av en tydlig indelning i två delområden för samarbete, och bestämmelserna gällande

dessa är till sin rättsliga karaktär mycket olika. I avdelning IV i del tre i EG-fördraget ingår bestämmelser om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer på vilka tillämpas, bortsett från vissa undantag som närmast gäller EG-domstolens behörighet, normala principer och förfaranden som baserar sig på gemenskapsrätten (I pelaren). De bestämmelser om polissamarbete och samarbete i rättsliga frågor som ingår i avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen bildar den III pelaren i unionsfördraget och verksamheten inom den kännetecknas närmast av samarbete mellan regeringarna. Så var det också en viktig fråga i konventets arbete angående rättsliga och inrikes frågor att utreda om det fanns något behov att upprätthålla nämnda indelning även i fortsättningen och vilka förutsättningar det fanns för att eventuellt slopa den. I konventets arbete strävade man efter att göra grundfördraget klarare och unionens verksamhet effektivare. Särskilt inom sektorerna för rättsliga och inrikes frågor måste man beakta det faktum att straffrätten och polisarbetet är sådana frågor som är viktiga med tanke på medlemsstaternas suveränitet.

Upplösande av pelarindelningen

Konventets förslag gällande rättsliga och inrikes frågor ingår i artikel I-41 och kapitel IV i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget, i vilka bestäms om genomförande av områdena för frihet, säkerhet och rättvisa. Syftet med bestämmelserna är att utveckla en gemensam politik då det gäller asyl- och invandringsärenden samt övervakning av de yttre gränserna, att trygga en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpande åtgärder mot brott och rasism samt främlingshat och att förbättra tillgången på rättsskydd.

Den principiellt viktigaste reformen som ingår i det konstitutionella fördraget kan anses vara slopandet av pelaren gällande rättsliga och inrikes frågor och förenhetligande av lagstiftningsåtgärderna samt utvidgandet av de allmänna bestämmelserna gällande behörigheten för unionens domstol att, bortsett från ett begränsat undantag, gälla hela sektorn för rättsliga och inrikes frågor. Frågan gäller ett område som hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna, på vilken tillämpas normala lagstiftningsinstrument enligt det konstitutionella fördraget och andra instrument samt förfarandet för godkännande av dessa, inklusive lagstiftningsförfarandet. Behörigheten för unionens domstol fastställs även i regel enligt de allmänna bestämmelser om domstolens behörighet som ingår i fördraget. Till denna del kan förslaget anses innebära att pelarindelningen enligt gällande fördrag upplöses.

I förslaget ingår dock bestämmelser till följd av vilka regleringen av rättsliga och inrikes frågor även i fortsättningen till vissa delar avviker från det allmänna systemet i det konstitutionella fördraget. I fördraget ges Europeiska rådet i uppdrag att dra upp de strategiska allmänna linjerna för planeringen av lagstiftningen och den operativa verksamheten gällande området för frihet, säkerhet och rättvisa. Då det gäller områdena för rättsligt samarbete och polissamarbete i anknytning till straffrätt inverkar även sådana bestämmelser på medlemsstaternas ställning enligt vilka åtgärder på områdena i fråga kan vidtas inte bara enligt kommissionens förslag utan även på basis av initiativ som en fjärdedel av medlemsstaterna understöder.

Likaså har de nationella parlamenten i medlemsstaterna en starkare ställning än normalt på nämnda områden. Enligt protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen bör kommissionen, eller om det gäller ett initiativ från en grupp av medlemsstater, den grupp av medlemsstater som har lagt fram initiativet på nytt granska förslaget eller initiativet om minst en fjärdedel av den totala röstmängden i de nationella parlamenten och nationella parlamentens kamrar i de medlemsstater som avses i protokollet i sitt motiverade utlåtande har an-

sett att subsidiaritetsprincipen inte har iakttagits i förslaget eller initiativet. Den röstmängd som normalt krävs är en tredjedel av den totala röstmängden i de nationella parlamenten och de nationella parlamentens kamrar i medlemsstaterna. De nationella parlamenten får också delta i de utvärderingssystem gällande genomförande av unionens politikområden som avses i artikel III-161 och vara knutna till den politiska kontrollen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

Det straffrättsliga samarbetet och unionens utövande av befogenheter inom materiell straffrätt begränsar sig till att anta europeiska ramlagar. I artikel III-283 i fördraget begränsas också domstolens behörighet att utreda de åtgärder som myndigheterna i medlemsstaterna vidtagit när det gäller straffrättsligt och polisiärt samarbete som hänför sig till att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten i medlemsstaterna.

De särskilda bestämmelser som nämnts kan uppfattas så att de uttrycker ett behov att också framöver trygga medlemsstaternas centrala ställning i fråga om rättsliga och inrikes frågor och speciellt när det gäller straffrättsligt och polisiärt samarbete. Bestämmelserna kan dock anses lyfta fram Europeiska rådets ställning på ett onödigt sätt. När det gäller de nationella parlamentens deltagande bör de normala bestämmelserna i protokollet över tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna iakttas. Medlemsstaternas möjligheter att påverka på sådana känsliga områden som materiell straffrätt bör hellre tryggas genom att den behörighet som överlåts till unionen avgränsas tillräckligt tydligt.

De allmänna bestämmelserna som gäller förslagets rättsliga och inrikes frågor stämmer i huvudsak överens med statsrådets uppfattning.

Statsrådet anser det inte nödvändigt att i det konstitutionella fördraget skriva in särskilda bestämmelser om de nationella parlamentens deltagande eller Europeiska rådets ställning när det gäller straffrättsligt och polisiärt samarbete.

Gränskontroll, asyl- och invandringspolitik och polissamarbete

Det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om att tillsätta en ständig kommitté som knyts till ministerrådet och vars uppgifter är att ansvara för att det operativa samarbetet inom unionen främjas och effektiveras i frågor som anknyter till inre säkerhet. Syftet är att kommittén främjar samordningen av myndighetsverksamheten. Den operationella verksamheten bedrivs för tillfället närmast som samarbete mellan medlemsstaterna. Europol kan ha haft en bidragande roll i operationerna. Tillsättandet av en gemensam styrgrupp för gränskontroll på grundval av riktlinjerna i Sevilla 2002 har redan fört den operationella verksamheten närmare rådet.

Finland har från början känt sig främmande för tanken att nya permanenta och stela strukturer byggs upp inom EU-strukturerna som styr det operativa samarbetet. Ett sådant arrangemang kan dock anses tillföra mervärde om man säkerställer att arrangemanget med en ständig operativ samsarbetskommitté också fungerar i praktiken, när en sådan kommitté i sinom tid tillsätts. Utvecklingen av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa grundar sig dels på lagstiftning och dels på operativt samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Alla myndigheter (judiciella myndigheter, polisen, gränsbevakningen, tullen, räddningstjänsten) som ansvarar för den inre säkerheten bör involveras i samarbetet i kommittén.

Artikelns avseende gränskontroller i det konstitutionella fördraget utgår ifrån att det krävs effektiv gränsövervakning för att upprätthålla ett område för fri rörlighet (område utan inre gränskontroller). Målet är att gradvis införa ett integrerat system för yttre gränskontroll, vilket stämmer överens med statsrådets mål. Det konstitutionella fördraget innehåller inga bestämmelser om att inrätta ett övernationellt gränsbevakningsväsende som ersätter de nationella gränsbevakningsmyndigheterna. De nya bestämmelserna om operationellt samarbete är viktiga också med avseende på gränsbevakningsmyndigheterna.

De viktigaste framstegen inom invandrings- och asylpolitiken hänför sig till att beslutsförfarandena effektivteras i och med revisionen av lagstiftningsförfarandena. Syftet med en gemensam politik för asylfrågor och tillfälligt skydd är att alla medborgare i ett tredje land som behöver internationellt skydd skall ges en tillbörlig ställning och att iakttagande av principen om förbud mot utvisning garanteras. Tanken med en gemensam invandringspolitik är att säkerställa att flyttningsströmmarna hanteras effektivt i alla faser, att medborgare från tredje land som är lagligen bosatta i medlemsstaterna behandlas rättvist samt att olaglig invandring och människohandel förebyggs och bekämpas allt effektivare. Bestämmelserna i det konstitutionella fördraget påverkar inte medlemsstaternas rätt att besluta hur många medborgare från ett tredje land som ges tillträde till deras territorium för att söka arbete som anställda eller egenföretagare. Om stimulerings- och stödåtgärder i syfte att integrera invandrarna kan rättsakter antas, men medlemsstaternas lagstiftning och andra författningar kan inte göras enhetliga med dem.

Konventets förslag innehåller en solidaritetsklausul om politikområden avseende gränskontroller, asyl och invandring enligt vilken unionens politik drivs under iakttagande av principen om gemensamt ansvar och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Enligt statsrådets uppfattning bör solidariteten mellan medlemsstaterna i främsta hand främjas med hjälp av gemenskapsfinansiering och frivilliga gemensamma operationer.

Avsnittet om polissamarbete i förslaget innehåller bestämmelser om samarbetet mellan myndigheter som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott, såsom polis- och tullmyndigheter, samt om Europols uppgifter. Polissamarbetet grundar sig dels på lagstiftning och dels på operativt samarbete. De viktigaste förändringarna inom polissamarbetet hänför sig till revisionen av lagstiftningsförfarandena och till att bestämmelserna om den operationella verksamheten skrivs in på konstitutionell fördragsnivå. Inom polissamarbetet övergår man när det gäller lagstiftningsförfaranden till beslut med kvalificerad majoritet, men bestämmelserna om operationellt samarbete fastställs enhälligt, liksom förutsättningarna och begränsningarna för behöriga myndigheter att ingripa på en annan medlemsstats territorium i samverkan och samförstånd med den stats myndigheter.

Förslaget preciserar också Europols operativa roll. All operativ verksamhet inom Europol bör ske i samverkan och samförstånd med myndigheterna i de medlemsstater på vilkas territorium ingripanden sker. Tvångsmedel får endast användas av de behöriga nationella myndigheterna.

Konventets förslag avseende inrikes frågor kan i huvuddrag godkännas av statsrådet.

Enligt statsrådets uppfattning bör solidariteten mellan medlemsstaterna i främsta hand främjas genom gemenskapsfinansiering och frivilliga gemensamma operationer.

Rättsligt samarbete inom civil- och straffrätt

Bestämmelserna om civilrättsligt samarbete i det konstitutionella fördraget grundar sig huvudsakligen på bestämmelserna i det nuvarande EG-fördraget. Som en ändring jämfört med det nuvarande konstitutionella fördraget har dock en uppgift om att samarbetet skall grunda sig på principen om ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av rättsliga och utomrättsliga avgöranden tagits in i det konstitutionella fördraget. Det nuvarande konstitutionella fördragets krav på att de åtgärder som vidtas skall vara nödvändiga för att säkerställa att den inre marknaden fungerar klanderfritt har däremot inte tagits in i det konstitutionella fördraget. Förteckningen över åtgärder som skall vidtas, som till sin formulering inte är uttömmande, har kompletterats med åtgärder som syftar till att säkerställa god tillgång till rättsväsendet, utforma alternativa metoder för lösning av tvister samt stödja utbildningen av domare och domstolspersonal. Förslagen angående beslutsfattande stämmer överens med bestämmelserna i EG-fördraget.

Finlands företrädare i konventet ansåg att fördraget bör bibehålla förutsättningen för att åtgärderna är nödvändiga med tanke på den inre marknaden, eftersom denna förutsättning avgränsar behörigheten på ett meningsfullt sätt och konventet inte har velat utvidga den. Unionens behörighet i fråga om civilrättsligt samarbete har inte heller fastställts tillräckligt entydigt, eftersom förteckningen i bestämmelsen är öppen. Vissa åtgärder i förteckningen är dessutom inexakt formulerade. Av förslaget framgår inte heller tillräckligt tydligt att unionen inte har allmän behörighet att vidta familjerättsliga åtgärder, utan också i fråga om dessa gäller de allmänna specialvillkoren.

Det straffrättsliga samarbetet i unionen grundar sig enligt förslaget på principen om ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av rättsliga och utomrättsliga avgöranden, och fördraget möjliggör därför vissa åtgärder i syfte att underlätta tillämpningen av denna princip. En del av de åtgärder som nämns i bestämmelsen grundar sig på bestämmelserna i det nuvarande unionsfördraget, medan en del grundar sig på de rekommendationer som arbetsgruppen för frihet, säkerhet och rättvisa gett. Förslaget gör det också möjligt att fastställa minimiregler i europeiska ramlagar i syfte att underlätta ömsesidigt erkännande av rättsliga och utomrättsliga avgöranden samt polisiärt och rättsligt samarbete i brottsmål med gränsöverskridande räckvidd.

I artikel III-172 i det konstitutionella fördraget möjliggörs 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 bl.a. är terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig handel med droger, olaglig vapenhandel, penningtvätt, mutning, förfalskning av betalningsmedel, datorbrottslighet och organiserad brottslighet. I och med att brottsligheten ökar kan ministerrådet efter Europaparlamentets godkännande fatta ett europeiskt beslut där också andra områden av brottslighet fastställs som uppfyller dessa krav. Gemensamma minimiregler kan också fastställas på områden som inverkar på det allmänna intresse som är föremål för unionens politik. Dessa områden är inte uppräknade i bestämmelsen, men en tillnärmning av de straffrättsliga normerna bör påvisas vara nödvändig när det gäller att säkerställa att unionens politik drivs på ett sådant område där harmoniseringsåtgärder redan vidtagits på unionnivå. De föreskrifter som avses i bestämmelsen ges med beaktande av det förfarande som skall iaktas för godkännande av harmoniseringsåtgärderna i fråga.

Den rättsliga grunden för brott som inverkar på unionens allmänna intresse är problematisk, eftersom bestämmelsen inte uppfyller de krav på exakthet och skarp avgränsning som förutsätts då den straffrättsliga behörigheten överläts. Om förslaget förverkligas innebär det i praktiken att en till sin natur allmän behörighet för materiell straffrätt överläts till unionen, vilket inte kan anses vara godtagbart. Denna behörighet begränsas inte i tillräcklig omfattning av den förutsättning som skrivits in i bestämmelsen och enligt vilken de akter som antas skall beröra ett sådant politikområde där harmoniseringsåtgärder på unionnivå redan har genomförts. Eftersom detta krav i praktiken uppfylls på alla områden som täcks av det konstitutionella fördraget, begränsar förutsättningen i fråga unionens behörighet endast i mycket få situationer eller inte alls. Detta leder till att behörighetsfördelningen inom straffrätt mellan unionen och medlemsstaterna förblir oklar. Under regeringskonferenser bör man sträva efter att de områden av brottslighet som skadar unionens allmänna intresse antecknas i en uttömmande förteckning över områden av särskilt grov brottslighet med ett gränsöverskridande inslag. Förteckningen kunde då kompletteras med bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, medhjälp till olaglig invandring och vistelse, olaglig import och piratism, miljöbrott samt rasism och främlingsfientlighet. Företrädarna för många medlemsstaters regeringar omfattade i konventet denna ståndpunkt.

Syftet med artikel III-175 i förslaget är att möjliggöra att en europeisk åklagarmyndighet inrättas i syfte att bekämpa grov brottslighet som har ett gränsöverskridande inslag och lagbrott som skadar unionens intressen. Beslut om att inrätta en sådan myndighet fattas genom en europeisk lag som ministerrådet antar enhälligt efter Europaparlamentets godkännande. Denna europeiska lag skall också innefatta de lagbrott som ingår i myndighetens behörighet samt tjänsteföreskrifter för myndigheten, villkoren för dess ämbetsutövning, de processrättsliga reglerna för dess behörighet och för godtagande av bevis samt reglerna för domstolskontroll av de åtgärder som myndigheten antar i ett ärende på tjänstens vägnar.

Förslaget till konstitutionellt avtal innehåller också en rättslig grund för att inrätta en europeisk åklagarmyndighet i syfte att bekämpa grov brottslighet med ett gränsöverskridande inslag och lagbrott som skadar unionens intressen. Många företrädare för medlemsstaternas regeringar, inklusive Finland, motsatte sig i konventet förslaget om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Eurojust har nyligen inlett sin verksamhet och man har ännu inte tillräckligt av erfarenheter av verksamheten på unionnivå inom detta område. Å andra sidan grundar sig principen om ömsesidigt erkännande på respekt för de nationella systemens mångfald, medan den behörighet som den europeiska åklagarmyndigheten skulle tilldelas inte vore lätta att samordna till detta betraktelsesätt.

Förslagen avseende civil- och straffrättsligt samarbete stämmer inte till alla delar överens med statsrådets mål.

Bestämmelsen om åtgärder som vidtas inom civilrätt bör innehålla en hänvisning till den inre marknaden som motsvarar de nuvarande bestämmelserna. För att unionens behörighet skall kunna avgränsas tillräckligt tydligt bör otydliga formuleringar strykas.

Statsrådet kan i sak godta bestämmelserna om särskilt grov brottslighet med ett gränsöverskridande inslag. Att det förutsätts att formerna av brottsligheten skall vara både särskilt allvarliga och ha ett gränsöverskridande inslag anser statsrådet vara speciellt bra.

Avsnittet om brott som skadar unionens allmänna intresse uppfyller i den föreslagna formen emellertid inte de krav på tydlighet och skarp avgränsning som kan ställas på en formulering av den straffrättsliga behörigheten. Den behörighet som unionen tilldelas för att kunna driva sin politik på det straffrättsliga området bör fastställas så att de brottstyper som behörigheten i fråga gäller finns uppräknade i en uttömmande förteckning. Av de förtecknade brotten bör också förutsättas att de har ett gränsöverskridande inslag och att gärningarna är allvarliga. Detta kunde i praktiken förverkligas genom att de brottstyper som berör unionens allmänna intresse antecknas i förteckningen över områden av brottslighet med ett gränsöverskridande inslag.

Statsrådet stöder inte förslaget om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet.

8.4. Yttre åtgärder

Allmänt

Till de centrala frågor inom området för unionens yttre förbindelser som behandlades i konventet hör bl.a. klargörandet av principerna och målen för åtgärderna, förbättrandet av konsekvensen och effektiviteten mellan olika institutioner och aktörer, effektiverandet av instrumenten och beslutsfattandet, klargörandet av de bestämmelser som gäller förhandlingar om internationella avtal samt effektiverandet av unionens yttre representation. När det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken behandlades i konventet särskilt frågor i anslutning till utvidgandet av området för beslut fattade med kvalificerad majoritet samt frågor i anslutning till säkerhets- och försvarspolitiken.

I konventets förslag till konstitutionellt fördrag för unionen har målsättningen beträffande unionens yttre förbindelser uppdaterats i enlighet med det uppdrag som ingår i Nice- och Laekenförklaringen. Unionens nya målsättningar beaktar nu i högre grad kontrollen över globaliseringen och också de centrala utmaningar som anknyter till stärkandet av det multilaterala internationella systemet. De bestämmelser och rättsliga grunder som hänför sig till unionens yttre förbindelser har, för åstadkommande av ökad effektivitet, enhetlighet och begriplighet, kompletterats och dessa har i utkastet till konstitutionellt fördrag sammanställts under enhetliga rubriker.

De instrument som används i unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har reviderats och förtydligats. I beslutsfattandet inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken används internationella fördrag och europeiska beslut. Europeiska rådet fattar de europeiska beslut som gäller unionens strategiska fördelar och målsättningar (tidigare gemensamma strategier) och ministerrådet de europeiska beslut som gäller unionens funktioner, ståndpunkter och verkställandet av dessa (tidigare gemensamma åtgärder och ståndpunkter).

Eftersom unionen i det konstitutionella fördraget, i enlighet med även Finlands långsiktiga mål, nu beviljats en uteslutande ställning som juridisk person (med undantag av Euratom) klarläggs unionens ställning i de internationella förbindelserna och i synnerhet i unionens förpliktelser i förhållande till tredje instans.

Man effektiviserar strävan efter att uppnå unionens mål genom att förplikta unionens institutioner att trygga koherensen mellan de olika delområdena i unionens yttre åtgärder och de inre politikområdena i dessa delområden och i unionen. Trots att den tidigare pelarstrukturen blev föråldrad och slopades bibehålls unionens dubbelkaraktär i de frågor som gäller de yttre förbindelserna. De enskilda frågor som hänför sig till de yttre förbindelserna påminner till karaktären fortfarande antingen om gemenskapsfrågor eller om mellanstatliga frågor som berör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Till dubbelkaraktären hänför sig också en bestämmelse enligt vilken förändret av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik inte får inverka på frågor som tidigare hört till gemenskapens befogenhet. Ett viktigt förslag med tanke på de yttre förbindelserna är också skapandet av en uppgift för unionens utrikesminister. Detta har behandlats tidigare i den del som gäller institutionerna (se avsnitt 6.6).

De bestämmelser i det konstitutionella fördraget som rör utrikes- och säkerhetspolitiken har ingen inverkan på Ålands folkrättsliga ställning.

Konventets förslag avseende målen, de rättsliga grunderna och instrumenten i unionens yttre förbindelser motsvarar statsrådets målsättningar. Tillsammans med den ställning som uteslutande juridisk person som unionen beviljas klarlägger förslagen unionens ställning som internationell aktör.

Beslutsfattandet inom utrikes- och säkerhetspolitiken

Utvidgandet av området för beslutsfattande med kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken vann brett understöd i konventet. Med tanke på effektiviteten i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kunde dock inte någon viktig reform slutligen presenteras på det sätt som majoriteten i konventet förutsatt och därför utvidgades inte området för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i praktiken i jämförelse med de nuvarande fördragen.

I det konstitutionella fördraget har beslutsfattande med kvalificerad majoritet i anslutning till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken endast fogats till i två fall jämfört med de nuvarande bestämmelserna. Ministerrådet fattar beslut med kvalificerad majoritet när utrikesministeriet på Europeiska rådets särskilda begäran är initiativtagare. Europeiska rådet kan också inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i enlighet med en fullmaktsklausul (en s.k. passarelle) enhälligt besluta att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i de fall där grundlagen förutsätter enhällighet. Dessa nya bestämmelser har, med tanke på effektiviteten i unionens verksamhet, ringa betydelse redan på grund av att Europeiska rådet fattar ifrågavarande beslut enhälligt. I konventet förhöll sig Finlands representanter också på allmän nivå avvaktande till de förslag om sådant utvidgande av området för beslutsfattande med kvalificerad majoritet som sker genom beslut av Europeiska rådet och föreslog att beslutsfattande med kvalificerad majoritet bör grunda sig på uttryckliga bestämmelser i det konstitutionella fördraget.

Såsom i dagens läge innehåller det konstitutionella fördraget en s.k. nödbroms, konstruktiv röstnedläggelse samt krav på enhällighet när det gäller de beslut som rör militära åtgärder och användandet av militärt våld. De bestämmelser som gäller nödbromsen har dock kompletterats när det gäller unionens utrikesminister. Nödbromsen innebär att det inte förrättas omröstning i en viss fråga ifall en medlemsstat lägger fram livsviktiga skäl som hänför sig till den nationella politiken och på basis av vilka medlemsstaten motsätter sig att ett europeiskt beslut fattas med

kvalificerad majoritet. Enligt de nya bestämmelserna strävar utrikesministern efter att hitta en lösning som kan godkännas av medlemsstaterna. Om en lösning inte nås kan rådet med kvalificerad majoritet be att ärendet överförs till Europarådet för enhälligt avgörande. Det konstitutionella fördraget innehåller också ett alternativ med konstruktiv röstnedläggelse som inte hindrar att beslut fattas, men som innebär att den medlemsstat som motsätter sig beslutet inte är skyldig att tillämpa ifrågakärande europeiska beslut. I enlighet med principen om ömsesidig solidaritet får den medlemsstat som lagt ned sin röst dock inte handla i strid med den verksamhet inom unionen som baserar sig på beslutet. Beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser fattas fortfarande enhälligt.

Statsrådet anser att man under regeringskonferensen bör återgå till att behandla frågan om utvidgande av området för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet borde, förutom när det gäller säkerhets- och försvarspolitiken, göras till huvudregel inom beslutsfattandet. De bestämmelser i det konstitutionella fördraget som gäller den s.k. nödbromsen, konstruktiv röstnedläggelse samt enhällighet inom försvaret motsvarar Finlands målsättningar.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Det konstitutionella fördraget innehåller flera olika slags förslag för utvecklande av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. En del av dessa förslag syftar till utvecklande av den säkerhets- och försvarspolitiska verksamhet som redan inletts, i synnerhet i form av effektiviserad krishanteringsverksamhet inom unionen, och en del förslag innehåller nya slag av förbindelser eller verksamhetsformer i jämförelse med de nuvarande funktionerna. Till de centrala förslag konventet lagt fram hör preciserandet av krishanteringsuppdrag, dvs. så kallade Petersbergsuppgifter, strukturerat samarbete i krävande militära uppdrag, de steg mot en gemensam försvarsförpliktelse som en mindre grupp av länder tar samt inrättande av en byrå för försvarsmateriel, forskning och militära resurser.

Statsrådet anser det viktigt att unionens säkerhets- och försvarspolitik utvecklas som en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och på ett sätt som stärker unionens helhet. Finland är redo att delta aktivt i utvecklandet av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik inom alla gemensamt överenskomna sektorer.

Krishantering

I det konstitutionella fördraget preciseras unionens krishanteringsuppgifter. Enligt det nu gällande unionsfördraget omfattar uppgifterna en bred skala av olika slags krishanteringsinsatser som skall utföras i länder utanför unionen, allt från räddningsinsatser, humanitära insatser och fredsbevarande insatser till sådana krävande insatser för återupprättande av fred som också kan inbegripa militära sanktionsåtgärder. I det konstitutionella fördraget kompletteras Petersbergsuppgifterna med ett särskilt omnämnande av gemensamma insatser för nedrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande, stabiliseringsoperationer efter konflikter samt stöd till tredje land i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium.

Många av de nya uppgifterna motsvarar behoven i dagens krishantering. Definitionen i det konstitutionella fördraget anger de typer av krishanteringsuppgifter som unionen kan ta sig an. Om genomförandet av enskilda operationer beslutas alltid skilt från fall till fall genom medlemsstaternas enhälliga beslut. Dessutom beslutar varje medlemsstat i varje enskilt fall om sitt eget deltagande. En komplettering av uppgiftsförteckningen kan innebära att antalet krishanteringsuppdrag ökar, likaså de gemensamma utgifterna. Det innebär också en revidering av gruppkravsförteckningen och konceptet för krishanteringsverksamheten.

Finlands representanter i konventet föreslog ett stärkande av den civila krishanteringen i fördragstexten samt ett inkluderande av en avdelning om civil krishantering i unionens konstitutionella fördrag. Med en separat avdelning, som skulle överskrida de tidigare pelargränserna, ville man komplettera de nuvarande artiklarna med sådan utförlighet som den allt mer utbredda sektorn för civil krishantering kräver. Förslaget om en egen avdelning har dock inte vunnit något större understöd. Däremot har hänvisningar i anslutning till civil krishantering fogats till det konstitutionella fördraget i enlighet med de önskemål som även Finland har. Det konstitutionella fördraget kunde fortsättningsvis kompletteras genom att man stärker den civila krishanteringens andel och förutsätter att medlemsstaterna förbinder sig att gradvis också utveckla sina civila resurser.

Det konstitutionella fördraget innefattar en möjlighet till att en grupp medlemsstater befullmäktigas att genomföra krishanteringsuppdrag i unionens namn (artikel I-40.5 och III-211). Unionen beslutar enhälligt om inledandet av operationerna. Ifrågavarande medlemsstater överenskommer sinsemellan i samarbete med unionens utrikesminister om hur uppdraget skall utföras. De medlemsstater som deltar i uppdraget skall med jämna mellanrum meddela ministerrådet om hur uppdraget fortskrider. Det bör noteras att alla medlemsstater inte heller i dag deltar i alla operationer som genomförs i unionens namn.

Avsikten är att ministerrådet, i samband med att det ger sitt befullmäktigande, fastställer uppdragets mål och omfattning samt de procedurregler som skall följas och tar ställning till ändring av dessa. Det är dessutom viktigt att ministerrådet kan besluta om villkoren för avslutande av ett uppdrag samt om själva avslutande av uppdraget.

Statsrådet anser att preciseringen av unionens krishanteringsuppgifter är nyttig. De krishanteringsuppgifter som det föreslås att skall omfattas av definitionen är aktuella och lämpliga för unionen.

Statsrådet anser att bestämmelserna om civil krishantering har utvecklats i önskvärd riktning i och med att den civila krishanteringen fått en synligare plats i det konstitutionella fördraget. Statsrådet strävar efter att under regeringskonferensen ytterligare stärka bestämmelserna om civil krishantering i det konstitutionella fördraget.

Statsrådet kan godkänna förslaget om befullmäktigande av enskilda krishanteringsoperationer.

Strukturerat samarbete i krävande militära uppdrag

Det konstitutionella fördraget innehåller en bestämmelse om strukturerat samarbete inom ramen för vilket den grupp medlemsstater som fyller högre krav på militära resurser förbinder sig att utveckla resurser för att kunna utföra de mest krävande uppdragen (artikel I-40.6 samt tillämpningsbestämmelsen i artikel III-213). Avsikten är att i detta ärende nämna de deltagande länderna i ett separat protokoll där också de krav och förbindelser som ställs på de militära resurser som ifrågavarande medlemsstater har fastställt anges. Anmälningar beträffande en avsikt att ansluta sig till gruppen i ett senare skede görs till Europeiska rådet. Ministerrådet behandlar ifrågavarande önskemål, men i omröstningen deltar endast företrädarna för de medlemsstater som deltar i det strukturerade samarbetet. När ministerrådet antar europeiska beslut om målet för det strukturerade samarbetet deltar endast företrädarna för de medlemsstater som deltar i det strukturerade samarbetet i överläggningarna och i antagandet av beslut. Unionens utrikesminister deltar i överläggningarna och informerar de övriga medlemsstaterna om hur det strukturerade samarbetet utvecklas. Allmänna bestämmelser om närmare samarbete tillämpas till de delar samma ärende inte behandlas i den särskilda bestämmelsen.

I samband med en diskussion som i konventets försvarsarbetsgrupp fördes om det strukturerade samarbetet behandlades några frågor beträffande vilka kriterier som möjligen kunde ställas. I detta sammanhang nämndes bl.a. BNP-nivån när det gäller försvarsbudgeterna och anskaffningarna av försvarsmateriel, samarbetsförmågan, förmågan att koncentrera grupperna till ett visst område, nivån på ledarskapssystemen samt deltagandet i multinationella avdelningar.

Finland förhåller sig positivt till utvecklandet av unionens krishanteringsresurser. Konventets förslag är trots allt problematiskt och kan inte godkännas som sådant, oberoende av om Finland själv skulle kvalificera sig till den grupp av länder som fyller höga militära kriterier eller ej och oberoende av om landet självt skulle vilja ansluta sig till gruppen. Av förslaget framgår inte vilka länder som fyller de högre militära krav som avses i artikeln om strukturerat samarbete och som på så vis kan delta i arbetets inledande skede och i fastställandet av kriterier. Förslaget är också vad målsättningarna beträffar i många hänseenden oklart och det är inte möjligt att på basis av förslaget bedöma vart det s.k. strukturerade samarbetet slutligen leder när det förverkligas: gruppen bestämmer själv närmare hur verksamhetens karaktär skall utformas och utvecklas, separat från de andra medlemsländerna, militär beredskap för krävande uppdrag som inte definierats närmare. Enligt det konstitutionella fördraget kan unionen be gruppen utföra de militära uppdragen inom unionens ram.

Krishantering är till karaktären sådan verksamhet som kräver ett så brett politiskt stöd som möjligt och ofta också en omfattande grupp av deltagare. Nuförtiden är alla möten, funktioner och operationer som hänför sig till den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik i princip öppna för alla medlemsländer. Samarbetet kring unionens krishantering bör också i fortsättningen vara öppet för alla medlemsländer. Utvecklandet av resurser bör vara ett mål som unionens medlemsstater gemensamt kan komma överens om och som medlemsstaterna strävar efter att uppnå i mån av möjlighet. I stället för att möjligen på förhand begränsa den grupp av medlemsstater som tas med i ett visst slag av operationer borde unionen snarare förbereda sig på att i operationerna, beroende på uppdrag, stöda sig på olika medlemsstaters resurser och även på samarbete med länder utanför unionen eller samarbete med Nato. I värsta fall kan bildandet av en sådan sluten grupp dela unionens utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive säkerhets- och försvarspolitik, i två kategorier och försvaga uppfattningen om EU som en enhetlig politisk och

säkerhetsinriktad union. Att en mindre grupp av länder uppträder i EU:s namn är inte heller ägnat att öka EU:s trovärdighet som säkerhetspolitisk aktör.

I konventet ansåg Finland att det strukturerade samarbete som föreslogs inte var önskvärt, och Finland kommer under regeringskonferensen aktivt att utreda möjligheterna att stryka bestämmelsen ur det konstitutionella fördraget. Finland ansåg att ifall ett tillräckligt antal medlemsstater trots allt vill fortsätta att utveckla resurserna för krishanteringen så, att ett samarbete mellan en mindre grupp av länder tillåts, måste trots allt bestämmelserna om närmare samarbete följas fullt ut.

Enligt de nu gällande fördragen kan bestämmelserna om närmare samarbete inte tillämpas på samarbete inom försvaret (artikel 27 b i fördraget om Europeiska unionen). I slutskedet av konventet ändrades dock det konstitutionella fördraget så, att bestämmelserna om närmare samarbete i fortsättningen också kan tillämpas på försvarssamarbetet. Ändringen var ett steg i rätt riktning. Problemet i konventets förslag är dock fortfarande att bestämmelserna om närmare samarbete inte tillämpas helt och hållet utan att det inom det strukturerade samarbetet också tillämpas särskilda bestämmelser. I praktiken innebär detta att bestämmelserna om närmare samarbete endast tillämpas till de delar ärendet inte regleras i de särskilda bestämmelserna och det föreslås att det strukturerade samarbetet genomförs utgående från ett separat protokoll som görs upp under regeringskonferensen.

I det fall förslaget om samarbete med en mindre grupp av länder kvarstår också under regeringskonferensen motsätter sig Finland utgående från protokollet det beslut som fattas och förutsätter att bestämmelserna om närmare samarbete undantagslöst följs till fullo beträffande alla former av samarbete inom försvaret.

Problemet med den protokollmall som föreslås är, i jämförelse med det närmare samarbetet, att alla principer och förfaranden för närmare samarbete inte tillämpas. Härvid kunde också väldigt få medlemsstater inleda samarbete och man skulle inte gemensamt komma överens om kriterierna för deltagandet. Inledandet av samarbetet skulle inte heller förutsätta en undersökning av huruvida samarbete mellan samtliga medlemsstater kunde inledas. Om detta inte är möjligt är en mindre grupp av länder den sista utvägen (se avsnitt 4.5).

Att man i det strukturerade samarbetet i stället för protokollmallen till fullo skulle tillämpa bestämmelserna om närmare samarbete innebär också att samarbetet kunde inledas och beslutet om eventuellt deltagande fattas först efter att det nya konstitutionella fördraget trätt i kraft, dvs. tidigast i juli 2006.

Statsrådet förhåller sig positivt till utvecklandet av unionens krishanteringsresurser. Statsrådet anser dock att konventets förslag om strukturerat arbete för utförande av de mest krävande uppdragen inte är godtagbart. Utvecklandet av samarbetet kring krishantering och resurser bör ske i form av samarbete mellan medlemsstaterna och basera sig på gemensamt överenskomna målsättningar. Ifall det uppstår en situation i vilken det anses att ett förfarande som grundar sig på annat än på samarbete mellan samtliga medlemsstater stärker unionen som helhet, bör man trots allt undantagslöst tillämpa bestämmelserna om närmare samarbete, inte gå vidare utgående från protokollmallen.

Gemensamt försvar

I samband med det konstitutionella fördragets bestämmelser om unionens befogenhet konstateras att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattar alla frågor som rör unionens säkerhet, bl.a. ett gradvist fastställande av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar (artikel I-15). I de bestämmelser i det konstitutionella fördraget som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken fastställs å sin sida att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik kommer att leda till ett gemensamt försvar så snart som Europeiska rådet enhälligt har beslutat detta (artikel I-40.2). I det nu gällande fördraget anges i detta sammanhang att unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det. Det konstitutionella fördraget innehåller dessutom en i det gällande unionsfördraget nämnd bestämmelse om att ett villkor för sättandet i kraft av ett gemensamt försvar är att de nationella konstitutionella villkoren uppfylls i varje medlemsstat.

Även om den ovannämnda allmänna bestämmelsen om gemensamt försvar stärktes i viss mån ändras inte det faktum att ett verkställande av ett försvar som är gemensamt för alla kräver ett enhälligt beslut av Europeiska rådet samt uppfyllda konstitutionella villkor i medlemsstaterna. En ändrad formulering i den allmänna bestämmelsen kan ur detta perspektiv anses vara rätt problemfri med tanke på Finland. Bildandet av ett gemensamt försvar för alla länder i unionen förutsätter i vilket fall som helst, också enligt en eventuell ny formulering, Finlands godkännande. För tillfället råder inte samförstånd inom unionen i fråga om huruvida ett för alla medlemsstater gemensamt försvar skall bli en uppgift för unionen, och i det konstitutionella fördraget har detta inte ens föreslagits. En stor del av unionens medlemsländer uppfyller i dag inom ramen för Nato åtagandet i fråga om ett gemensamt försvar, medan Finland och tre andra nuvarande medlemsstater inte har anslutit sig till ifrågasvarande organisation. Efter utvidgningen är 6 av unionens 25 länder inte anslutna till Nato.

Däremot har i det konstitutionella fördraget inkluderats en ny bestämmelse som gör det möjligt för en mindre grupp länder att ta ett steg mot en gemensam försvarsförpliktelse (I-40.7 och dess verkställighetsförordnande i artikel III-214). Detta arrangemang är öppet för alla intresserade medlemsländer, och ifrågasvarande länder nämns i den separata förklaring som ges i ärendet. En medlemsstat som blir föremål för ett väpnat angrepp underrättar övriga länder som är med i förklaringen om situationen och begär hjälp och bistånd från dem. Enligt artikel I-40.7 skall de övriga deltagande staterna ge landet stöd och bistånd med alla till buds stående militära och andra medel. Enligt det konstitutionella fördraget deltar de medlemsländer som har ett nära samarbete med Nato i samarbetet.

Det är ur Finlands synvinkel inte önskvärt att en gemensam försvarsförpliktelse tas med i unionsfördraget. Den påtagliga nackdelen med en sådan förpliktelse är att unionens säkerhetsidentitet slås i spillror. Därutöver är unionens förmåga att i behövlig utsträckning svara för det territoriella försvaret otillräcklig. En stor del av medlemsländerna förhåller sig avvaktande till förslaget, och därför kommer Finland att aktivt utreda vilka möjligheter det finns att slopa den bestämmelse i fördraget som gäller detta. På samma grunder som när det gäller det strukturerade samarbetet i anknytning till militära resurser bör man i vilket fall som helst förutsätta att det är bestämmelserna om närmare samarbete som till fullo tillämpas i detta förfarande, inte den förklaring som görs upp i samband med regeringskonferensen, såsom det föreslås i det konstitutionella fördraget.

Statsrådet anser att det inte är önskvärt att en gemensam försvarsförpliktelse inkluderas i unionens konstitutionella fördrag på ett sätt som avviker från utformningen i gällande unionsfördrag. Om tillräckligt många medlemsstater sinsemellan vill förbinda sig till en dylik förpliktelse inom ramen för unionen och det bedöms att detta stärker unionen som helhet förutsätter statsrådet trots allt att bestämmelserna om närmare samarbete skall tillämpas fullt ut i förfarandet och att man inte går vidare utifrån förklaringsmallen.

Byrån för försvarsmateriel, forskning och resurser

En av de synliga reformerna inom området för EU:s säkerhets- och försvarspolitik är inrättandet av en europeisk byrå för försvarsmateriel, forskning och resurser. I konventets försvarsarbetsgrupp fick förslaget om inrättandet av en byrå för försvarsmateriel brett understöd. Försvarsarbetsgruppens förslag överfördes nästan som sådana till den egentliga konventstexten.

I den bestämmelse som avser ärendet konstateras att medlemsstaterna gradvis förbättrar sina militära resurser. Dessutom överenskoms om inrättandet av en byrå för försvarsmateriel. Byrån har som uppgift att delta i utvecklandet av resurser och vara med om att skapa en försvarsmaterielpolitik inom EU samt att vara med om att stärka den industriella och teknologiska grunden för det europeiska försvaret. Byrån är öppen för alla medlemsstater, och ministerrådet beslutar med kvalificerad majoritet om stadgan för byrån, dess säte samt detaljerade regler för dess verksamhet. Inom ramen för byrån kan mindre grupper av länder verka för att genomföra särskilda projekt. Vid behov samarbetar byrån med kommissionen.

Finland har allt sedan fördragsförhandlingarna i Amsterdam stött ett närmare samarbete kring försvarsmateriel som en del av utvecklandet av EU:s krishanteringsförmåga. Man strävar efter att förbättra de militära resurserna genom att i första hand öka samarbetet inom området för försvarsmateriel samt främja forskningsverksamheten och de gemensamma anskaffningarna. Samarbete kring försvarsmateriel har inom unionens område bedrivits mellan olika grupperingar av länder. Till dessa hör bl.a. Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien, Sverige och Spanien som slutit ett avsiktsprotokoll samt organisationen för samarbete på försvarsmaterielområdet (OCCAR), i vilken Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien är medlemmar. Det är önskvärt att detta samarbete inbegrips i unionen, varvid alla medlemsstater kan delta. Som stöd för verksamheten måste också sådana instrument inom gemenskapspolitiken som är de allra effektivaste med tanke på försvarsmaterielutvecklingen tas med. Finland har betonat att byrån skall vara öppen för alla medlemsstater. Byrån skall lyda under rådet.

Under Europeiska rådet i Thessaloniki gavs rådet i uppgift att påbörja förberedelserna för ett inrättande av byrån för försvarsmateriel år 2004.

Konventets förslag avseende en byrå för försvarsmateriel, forskning och resurser kan godkännas av statsrådet. Med tanke på det konstitutionella fördragets karaktär är det dock inte lämpligt att samtidigt ställa upp ett mål om ökade militära resurser.

Solidaritetsklausulen

I det konstitutionella fördraget ingår en solidaritetsklausul och en tillämpningsbestämmelse om verkställandet av klausulen (artikel I-42 och III-231), vilka förpliktar unionen och dess medlemsstater att vidta åtgärder om en medlemsstat utsätts för en terrorattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Härvid skall unionen och dess medlemsstater idka samarbete i solidarisk anda. Ministerrådet fastställer separat de detaljerade regler som rör verkställandet av solidaritetsklausulen. Inom tillämpningsområdet för bestämmelsen biträds ministerrådet av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik samt av kommittén för den inre säkerheten.

Solidaritetsklausulen stärker samhörigheten mellan unionens medlemsstater i behandlingen av s.k. icke-militära säkerhetshot och säkerhetsproblem och stärker på så vis för sin del också de åtgärder mot terrorism som redan vidtagits inom unionen. Klausulen förutsätter att medlemsstaterna bistår en medlemsstat som blivit föremål för en terroristattack eller naturkatastrof, om ifrågasvarande medlemsstat ber därom. Den medlemsstat som lämnar sitt bistånd bör i sista hand kunna besluta med vilka medel den ger sin handräckning. I praktiken omfattar verksamheten i synnerhet räddnings- och polisväsendets verksamhetsområde. Det kan också bli fråga om användning av militära resurser. Enligt tillämpningsbestämmelsen skall medlemsstaterna samordna sina åtgärder inom ministerrådet.

Statsrådet godkänner solidaritetsklausulen i den form konventet föreslår.

Gemensam handelspolitik

På handelspolitikens område baserade sig statsrådets mål i konventet på samma linjer som gällde för de mål som Finland ställde redan år 2001 under den regeringskonferens där Nicefördraget bereddes. Det allmänna målet var, i syfte att få den gemensamma handelspolitiken att motsvara de nya strukturerna i den internationella handeln, att slutföra den effektivisering och reform av handelspolitiken som inlemts i Nice och som också utvidgningen av EU förutsatte. Samtidigt måste man trygga att beslutsfattandet i anslutning till den offentliga basservicen skulle hållas kvar på nationell nivå.

Majoriteten av Finlands representanter i konventet understödde det förslag som utvidgar unionens handelspolitiska befogenhet så, att den omfattar alla tjänster samt utländska direktinvesteringar. Inom ramen för unionens befogenhet ingår handelspolitiska avtal med tredje land i ministerrådet tillsammans med Europaparlamentet. Dessa förutsätter inte längre någon nationell ratificeringsprocess som i märkbar grad fördröjer avtalens ikraftträdande. Däremot inverkar inte ändringen på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i EU:s interna frågor. De nationella särintressena och beslutsfattandet tryggas därutöver fortsättningsvis av det s.k. harmoniseringsförbudet som bl.a. tillämpas inom området för utbildning, yrkesinriktad fortbildning, kultur och i huvudsak folkhälsa, i likhet med kravet på enhällighet i vissa fall av beslutsfattande i rådet. Harmoniseringsförbudet innebär att man inte genom handelspolitiska avtal kan förenhetliga medlemsstaternas lagstiftning eller bestämmelser inom områden där detta inte heller internt är möjligt.

Förslaget till konstitutionellt fördrag motsvarar i huvudsak statsrådets målsättningar. Vad befogenheten beträffar fastställs i konventets förslag att den gemensamma handelspolitiken inbe-

grips i unionens exklusiva befogenhet. Konventet föreslår att handeln med alla tjänster inbegrips i unionens handelspolitiska befogenhet och fogar utländska direktinvesteringar till området för den gemensamma handelspolitiken. Detta gör det möjligt för EU att bedriva en helhetsinriktad handelspolitik.

För tryggnad av den offentliga basservicen ansåg Finlands representanter i konventet att det är nödvändigt att det finns bestämmelser om att det inte genom handelspolitiken skall vara möjligt att internt inverka på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna eller att förenhetliga det nationella regelverket på områden där det enligt det konstitutionella fördraget inte är möjligt att förenhetliga medlemsstaternas lagar och förordningar. Det konstitutionella fördraget uppfyller dessa krav. I fördraget föreslås dessutom att den nuvarande bestämmelsen skall bevaras. Enligt bestämmelsen skall rådet och kommissionen se till att de avtal som förhandlas fram är förenliga med unionens interna politik och interna regler. Syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa att det inte skall vara möjligt att genom handelspolitiken minska den nationella befogenheten i fråga om välfärdstjänster och kulturella tjänster. Den offentliga basservicen skyddas också av att de offentliga tjänsterna entydigt står utanför WTO:s tjänstehandelsavtal (GATS), som i första hand reglerar handeln med tjänster. Vilka offentliga tjänster som står utanför GATS kan enligt fördraget parten själv bestämma. Finland har när det gäller GATS avhållit sig från att ingå förbindelser som rör social- och hälsovårdstjänster, utbildningstjänster och kulturella tjänster, eftersom dessa i Finland till centrala delar hör till den offentliga basservicen.

När unionens handelspolitiska befogenhet utvidgas anser statsrådet att det dessutom är viktigt att trygga de nationella möjligheterna till påverkan i ministerrådets beslutsfattande. I de frågor där antagandet av interna unionsakter förutsätter enhällighet måste enhällighet också krävas i handelspolitiken. I det konstitutionella fördraget har detta mål skrivits in i en bestämmelse i den artikel som allmänt gäller internationella avtal. Enligt bestämmelsen krävs, inom områden där unionsakter antas enhälligt, enhällighet också när unionen ingår internationella avtal (III-227). I artikeln om handelspolitik finns dock en särskild bestämmelse som kan tolkas så, att denna princip inte tillämpas till alla delar. Den konstitutionella fördraget måste således ytterligare förtydligas så, att tillämpandet av denna allmänna bestämmelse också på handelspolitiska avtal och deras verkställighetsåtgärder är entydigt. Härvid omfattar kravet på enhällighet också andra områden än den handel med tjänster som förutsätter förflyttning av personer och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter (artikel III-217).

I det konstitutionella fördraget föreslås att Europaparlamentets roll i det handelspolitiska beslutsfattandet skall stärkas. I fortsättningen måste Europaparlamentet ge sitt medgivande och uttryckliga godkännande till unionens interna åtgärder och till internationella avtal på det handelspolitiska området. Ändringarna innebär, vad unionens interna befogenhet beträffar, att det konkreta bedrivandet av handelspolitik eventuellt blir långsammare och försvåras. Därför borde texten i fördragsutkastet ändras så, att Europaparlamentets del i det handelspolitiska beslutsfattandet utvidgas främst i lagstiftningsfrågor, dock inte så att den gäller t.ex. enskilda tillämpningsfall. Genom detta garanterar man att funktionaliteten och effektiviteten i det handelspolitiska beslutsfattandet inte äventyras.

I konventet hade statsrådet som mål att även i fortsättningen möjliggöra ingående av sådana bilaterala avtal som är viktiga med tanke på trafiken mellan Finland och Ryssland, i första hand genom att i det konstitutionella fördraget inkludera en artikel som motsvarar den artikel i Nicefördraget i vilken det konstateras att de handelspolitiska bestämmelserna inte skall påverka medlemsstaternas rätt att behålla och ingå avtal med tredje land eller internationella organisationer,

under förutsättning att gemenskapsrätten och andra relevanta internationella avtal respekteras. I enlighet med Nicefördraget utesluter konventets förslag trafikavtal från tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken men nämner inte längre bilaterala avtal på ovan nämnda sätt. Statsrådet anser att detta är godtagbart som ett andrahandsalternativ, eftersom detta trots allt möjliggör att situationen enligt de nuvarande trafikavtalen kan fortgå tills vidare.

Om något av unionens handelspolitiska avtal innehåller bestämmelser som inverkar på Ålands särställning inom unionen, sådan denna definieras i det Ålandsprotokoll som bifogats till Finlands anslutningsfördrag, måste statsrådet på behörigt sätt trygga de åländska myndigheternas deltagande i den nationella beredningen av ärendet.

Konventets handelspolitiska förslag motsvarar statsrådets grundläggande målsättningar. Förslagen möjliggör ett effektivt bedrivande av gemensam handelspolitik på ett sätt som motsvarar strukturutvecklingen inom den internationella handeln. Statsrådet anser att det är nödvändigt att avtalsbestämmelserna kan trygga att beslutsfattandet i anslutning till den offentliga basserVICEN, t.ex. utbildningstjänster och kulturella tjänster samt social- och hälsovårdstjänster, kan hållas kvar på nationell nivå.

I fördragsutkastet fastställs en allmän princip om att i de frågor där antagandet av interna unionsakter förutsätter enhällighet krävs enhällighet också i handelspolitiken. Statsrådet anser att texten i fördragsutkastet måste förtydligas så, att tillämpandet av denna allmänna bestämmelse också på handelspolitiska avtal och deras verkställighetsåtgärder är entydigt.

Texten i fördragsutkastet bör också ändras så, att Europaparlamentets utvidgade roll i det handelspolitiska beslutsfattandet också gäller omfattande lagstiftningsfrågor, men inte t.ex. enskilda tillämpningsfall.

Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd

Bestämmelserna om unionens utvecklingssamarbetspolitik (artikel III 218-223) har i konventet i huvuddrag bevarats oförändrade och de motsvarar statsrådets ståndpunkter. FN:s millennieklareration och de mål denna ställde utgör en viktig grund för EU:s utvecklingssamarbete. EU:s utvecklingssamarbete är en för Finland viktig kanal för påverkan i EU:s yttre förbindelser.

Enligt det konstitutionella fördraget har EU till uppgift att säkra koherensen mellan olika politikområden, vilket också omfattar utvecklingssamarbetspolitiken. En förbättrad koherens var också det primära målet för Finlands representanter i konventet när det gällde revideringen av de artiklar som gällde utvecklingssamarbete.

Det främsta målet för unionens politik är en minskning och på sikt utrotning av fattigdom. Den biståndspolitik som syftar till minskning av fattigdomen utgör ett självständigt politikområde, vilket som en del av unionens utrikes- och säkerhetspolitik förebygger konflikter och våld.

En viktig revidering hänför sig till inkluderingen av en ny artikel om humanitärt bistånd i utkastet till konstitutionellt fördrag. I utkastet till konstitutionellt fördrag skapas också en separat rättslig grund för stödjande av tredje land som lider av finansiellt underskott (artikel III-222).

Till sammanhanget för dessa bestämmelser har fogats den rättsliga grund om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med annat tredje land än utvecklingsland som trädde i kraft i och med Nicefördraget.

I det konstitutionella fördraget inkluderas Europeiska utvecklingsfonden (EUF) i EU:s budget. Detta ökar öppenheten och insynen i finansieringen och förbättrar uppföljningen av användningen av medel och omfördelningen av medlen. Inkluderandet av EUF i EU:s budget förutsätter också parlamentarisk övervakning av användningen av medel. Detta inkluderande i budgeten får dock inte försvaga prognostiserbarheten i anknytning till utvecklingsfonden eller de goda förvaltningsförfarandena; det är snarare önskvärt att dessa utvidgas så att de gäller all biståndspolitisk verksamhet inom EU. Den finansiering som riktas till de fattiga länderna i Afrika får inte heller bli knappare i samband med budgeteringen.

Förslagen avseende utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd kan godkännas av statsrådet.

Statsrådet stöder ett inkluderande av Europeiska utvecklingsfonden i unionens budget.

Ingående av internationella avtal

Det konstitutionella fördraget innehåller flera grundliga revideringar av praktisk betydande som hänför sig till ingående av internationella avtal på åtgärd av unionen. Unionen beviljas i princip en uteslutande ställning som juridisk person och i det konstitutionella fördraget antecknas sådana centrala principer om en s.k. implicit extern behörighet som grundar sig på EG-domstolens rättspraxis. Förslaget innehåller likaså bestämmelser om ett enhetligt förfarande som tillämpas vid förhandlingar om och godkännandet av internationella avtal inom i princip alla de områden som det konstitutionella fördraget täcker.

Enligt det konstitutionella fördraget är unionen en juridisk person. I och med detta ges unionens ställning som självständig juridisk person uttryckligt erkännande och därutöver ersätts Europeiska gemenskapens ställning som juridisk person med unionens ställning som juridisk person. Unionen har behörighet att med stöd av det konstitutionella fördraget i eget namn ingå internationella avtal om frågor som hör till unionens befogenhet inom områdena för de tidigare delarna I, II och III. Unionens synlighet och ansvarsförhållandena i anknytning till avtalen blir på så vis tydligare. Unionens ställning som juridisk person föranleder inte några ändringar i behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna eller i de förfaranden som gäller förhandling om och ingående av avtal.

Ett undantag från ställningen som en enhetlig juridisk person är Euratom, som kvarstår som juridisk person separat från unionen. Eftersom Euratom-fördraget i förhållande till unionens övriga grundfördrag utgör en såväl juridiskt som funktionellt självständig helhet kan undantaget inte anses ha någon särskild betydelse.

Den bestämmelse som ingår i den första punkten i artikel IV-2 i förslaget har nära anknytning till det faktum att Europeiska gemenskapens ställning som juridisk person ersätts med unionens ställning som juridisk person. Frågan om rättslig kontinuitet behandlas närmare i avsnitt 9.2.

Det konstitutionella fördraget innehåller såväl bestämmelser om när unionen har befogenhet att ingå internationella avtal som bestämmelser om när denna befogenhet är exklusiv, dvs. när den utesluter motsvarande befogenhet i medlemsstaterna (artikel I-12 och III-225). Trots att det i motiveringen till ifrågasvarande förslag som konventets presidium lagt fram konstateras att bestämmelserna motsvarar EG-domstolens rättspraxis kan det förslag som gäller artikel I-12 tolkas så, att det i verkligheten leder till att unionens exklusiva befogenhet utvidgas betydligt i jämförelse med gällande rättspraxis. I den föreslagna formen kan bestämmelsen uppfattas så, att den ger unionen en exklusiv befogenhet att ingå internationella avtal inom i praktiken alla områden som hör till dess befogenhet. Enligt domstolens s.k. ERTA-doktrin kan unionen genom fastställande av interna regler få exklusiv befogenhet att ingå internationella avtal endast till den del avtalet inverkar på unionens interna regler eller ändrar deras tillämpningsområde. I samband med den tekniska justeringen av texten i artikel I-12 måste det därmed separat säkerställas att de formuleringar som gäller ett nämnande av ERTA-doktrinen stämmer överens med domstolens beslut och att unionens befogenhet inte utvidgas från den nuvarande.

Bestämmelserna om det förfarande som skall tillämpas vid förhandlingar om och godkännandet av internationella avtal ingår i artikel III-227 i det konstitutionella fördraget, och till artikeln har också fogats de bestämmelser som ingår i artikel 24 i det nu gällande fördraget om Europeiska unionen och artikel 300 i fördraget om Europeiska gemenskapen. Inom området för såväl handelspolitiken som den monetära politiken finns särskilda bestämmelser.

Med stöd av artikel 24 i det nu gällande fördraget om Europeiska unionen överförs på unionens utrikesminister de uppgifter i anslutning till avtalsförhandlingar som inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hör till det land som är ordförande för rådet. Vid förhandlandet om och ingåendet av avtal inom området för de bestämmelser i det konstitutionella fördraget som motsvarar nuvarande avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen (bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete) tillämpas allmänna bestämmelser. I och med unionens ställning som juridisk person blir de avtal som unionen i fortsättningen ingår bindande för unionens institutioner och medlemsstater genom ett beslut om godkännande som fattas direkt på unionsnivå. I enlighet med detta innehåller förslaget inte någon bestämmelse som motsvarar artikel 24 i fördraget om Europeiska unionen, dvs. en bestämmelse enligt vilken en medlemsstat kan ställa en nationell ratificering av avtalet som förutsättning för hur bindande avtalet skall vara. Traditionella blandade avtal, som innehåller element som ingår i såväl unionens som medlemsstaternas befogenhet, förutsätter även i fortsättningen nationell ratificering.

När det gäller frågor som motsvarar det nu gällande gemenskapsfördraget består den största ändringen när det gäller förfarandet i att Europaparlamentets godkännande krävs för alla avtal som ingås inom de områden som omfattas av lagstiftningsförfarandet. Bestämmelsen kommer att tillämpas också inom området för den gemensamma handelspolitiken.

Ålandsprotokollet kan orsaka begränsningar i fråga om utövandet av EU:s yttre behörighet, och dessa bör beaktas när avtal ingås även i framtiden.

Förslaget om att unionen beviljas ställning som juridisk person motsvarar statsrådets målsättningar.

Förslagen avseende tillämpliga förfaranden vid ingående av internationella avtal kan godkännas av statsrådet.

Eftersom syftet med förslaget inte är att utvidga området för unionens exklusiva befogenhet utan att skriva in EG-domstolens gällande rättspraxis, anser statsrådet att formuleringen i den andra punkten i artikel I-12 bör justeras under regeringskonferensen.

Restriktiva åtgärder

Tillämpningsområdet för bestämmelser som rör sanktioner har i konventet utvidgats så, att de utöver stater också omfattar enskilda personer och icke-statliga instanser. De bestämmelser som vad tillämpningsområdet beträffar har utvidgats motsvarar bättre de krav som hänför sig till dagens internationella relationer, bl.a. åtgärder mot terrorism, och bestämmelserna överensstämmer med Finlands linje.

Med det konstitutionella fördraget har också förfarandet i fråga om sanktionsbeslut reformerats. Besluten fattas nu på gemensamt förslag av kommissionen och unionens utrikesminister. Trots reformen bevaras tvåstegsförfarandet i fråga om unionens sanktionsbeslut; ett förfarande som stundtals orsakar ineffektivitet. På så vis förutsätter ett slutligt sanktionsbeslut som fattas med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen eller utrikesministern ett tidigare, alltid enhälligt fattat, beslut inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta beslut grundar sig ofta på ett beslut fattat av FN:s säkerhetsråd.

Förslagen avseende de restriktiva åtgärderna kan godkännas av statsrådet.

8.5. Ekonomisk och monetär politik

Frågor gällande den befogenhet, det beslutsfattande och de instrument som rör unionens ekonomiförvaltning, förmågan att garantera stabila ekonomiska förhållanden och välfärd på unionens område samt förmågan att effektivt representera unionens ståndpunkter i internationella forum har ansetts vara centrala utmaningar med tanke på unionens framtid.

Bestämmelser om den ekonomiska och monetära politiken ingår i del III avdelning III kapitel II i det konstitutionella fördraget (artikel III-69-96). Dessutom har till fördraget fogats särskilda bestämmelser om euroområdet samt ett protokoll.

Konventet föreslog inte en ändring av behörighetsfördelningen vad den ekonomiska och monetära politiken beträffar, utan det ansåg att den nuvarande grundstrukturen, där den ekonomiska politiken inbegrips i medlemsstaternas befogenhet och den monetära politiken inbegrips i unionens exklusiva befogenhet, är motiverad också med tanke på framtiden. Det konstitutionella fördraget klarlägger en med tanke på befogenheten central princip i enlighet med vilken medlemsstaterna samordnar sin ekonomiska politik i unionen så, att de betraktar den ekonomiska politiken som en fråga av gemensamt intresse och i detta medverkar till att unionens målsättningar uppnås. Kommissionens ställning i koordineringen av den ekonomiska politiken har stärkts i och med att kommissionen fått rätt att utfärda en direkt varning till en sådan medlemsstat, vars ekonomiska politik inte är förenlig med de allmänna, överenskomna riktlinjerna eller som kan äventyra den ekonomiska och monetära unionens funktion. De detaljerade reglerna för detta multilaterala övervakningsförfarande kan senare fastställas genom europeiska lagar. När det gäller förfarandet vid underskott i den offentliga ekonomin ges ingen motsvarande rätt, utan

kommissionen kan endast avge ett yttrande till medlemsstaten. I förfarandet med uppföljning av den ekonomiska politiken är det också nytt att den medlemsstat som anmärkningen gäller inte själv deltar när det i rådet fattas beslut i ärendet. Tidigare gällde detta endast det förfarande som tillämpades när det var fråga om alltför stora underskott.

Det diskuterades också mycket om målen i den ekonomiska politiken. En del av konventets medlemmar önskade att målen skulle utvidgas så, att de också skulle omfatta t.ex. målet beträffande full sysselsättning. I de värden och mål som anges i del I i det konstitutionella fördraget skrevs slutligen in målen för såväl en hållbar utveckling och en välavvägd ekonomisk tillväxt som en social marknadsekonomi och full sysselsättning. I kapitel II om den ekonomiska och monetära politiken konstateras dock att medlemsstaternas och unionens verksamhet inom området för ekonomisk och monetär politik baserar sig på prisstabilitet, sunda offentliga finanser och monetära förhållanden samt en stabil betalningsbalans. De områdesbaserade målsättningarna har därmed inte ändrats. Det gjordes inte heller ändringar beträffande Europeiska centralbankens ställning och uppgifter, trots att det fördes en liknande diskussion också om dessa. Det beslutades att stabilitets- och tillväxtpakten, som främst innefattar sekundär lagstiftning som preciserar bestämmelserna i det nu gällande fördraget, fortsättningsvis inte skall omfattas av fördraget, och de bestämmelser som gäller pakten fogades inte till det konstitutionella fördraget.

Genom det konstitutionella fördraget ändras också vissa beslutsförfaranden inom området för den ekonomiska och monetära politiken. Lagstiftningsförfarandet utvidgas så, att det också täcker en överföring av specialuppgifter i fråga om finansinstitutens tillsyn till ECB (artikel III-77) samt en ändring av vissa artiklar i ECB-systemets stadga (artikel III-79). Med iakttagande av normalt lagstiftningsförfarande kan ECB tilldelas specialuppgifter i samband med tillsynen över stabiliteten i verksamheten hos kreditinstitut och finansinstitut, med undantag av försäkringsföretag. I det nu gällande fördraget förutsätter detta att rådet är enhälligt. Från Finlands håll har det ansetts att strävan efter ett kombinerat ansvar för tillsynen i unionen inte är ändamålsenlig, eftersom det är fråga om synnerligen känsliga frågor som också har ekonomiska verkningar. ECB:s stadga kan å sin sida i fortsättningen ändras genom kvalificerad majoritet i ministerrådet på initiativ av såväl ECB som kommissionen. Man har fruktat att detta kommer att försvaga centralbankens ställning. Finlands representanter i konventet motsatte sig dessa ändringar.

I det konstitutionella fördraget stärks euroområdet yttre representation så, att rådet, på initiativ av kommissionen och efter att ha hört ECB, kan anta beslut som stärker den gemensamma ståndpunkten i frågor som för EMU:s vidkommande är centrala med tanke på internationella finansinstitut eller konferenser. Rådet kan likaså godkänna åtgärder genom vilka euroområdets enhetliga representation i internationella finansinstitut och konferenser tryggas. I beslutsfattandet deltar i dessa fall endast de medlemsstater som hör till euroområdet. Finlands representanter i konventet stödde dessa förslag.

Konventet föreslår att eurogruppens ställning skrivs in i det protokoll som bifogas till det konstitutionella fördraget. Där fastställs eurogruppens inofficiella karaktär och där ges gruppen möjlighet att utse en ordförande åt sig för en mandatperiod på 2,5 år. Eurogruppens medlemmar väljer en ordförande med enkel majoritet.

Statsrådet stöder förslaget om att de befogenhetsförhållanden som råder inom den ekonomiska politiken bevaras oförändrade, men stöder de förslag om intensifierad samordning av den ekonomiska politiken som ingår i det konstitutionella fördraget.

Statsrådet anser att ECB:s ställning och uppgifter bör bevaras oförändrade.

Statsrådet anser att verkställandet av de omfattande riktlinjerna för den ekonomiska politiken inbegrips i medlemsstaternas befogenhet och att verkställandet rör medlemsstaternas nationella ekonomiska politik. Statsrådet anser därmed att det inte är lönsamt att övergå till ett lagstiftningsförfarande när det gäller fastställandet av detaljerade regler för det multilaterala tillsynsförfarandet. Ärendet bör regleras genom en av rådet antagen europeisk lag med hörande av Europaparlamentet.

Statsrådet stöder inte heller förslaget om att utvidga lagstiftningsförfarandet så, att det gäller en överföring av specialuppgifter i anslutning till finansinstitutens tillsyn till ECB eller en ändring av vissa artiklar i ECB:s stadga. Vad dessa beträffar bör de beslutsförfaranden som tillämpas i dagens läge bevaras.

Statsrådet stöder de åtgärder som syftar till att effektivisera unionens och euroländernas yttre representation och godkänner förslaget om att det beslutsfattande i anslutning till euroområdet yttre representation som sker i Ecofin överförs till det separata råd som endast består av euroländer.

Det bör även i fortsättningen finnas möjligheter och ett lämpligt forum för inofficiella diskussioner mellan euroländernas ministrar, kommissionen och ECB. Statsrådet anser dock att detta inte bör skrivas in i det konstitutionella fördraget på grund av eurogruppens inofficiella ställning. Frågan kring ordförandeskapssystemet i ministerrådet bör lösas som en helhet, inte genom rådsspecifika, särskilda lösningar, och därför stöder inte förslaget om att en ordförande för längre tid utnämns för eurogruppen.

8.6. Övriga politikområden

Den inre marknaden

Den inre marknaden hör inom indelningen i befogenhetskategorier till området med delad befogenhet. Bestämmelser om den har samlats i del III avdelning III kapitel 1 (artiklarna III-14—68). Bestämmelserna är till största delen oförändrade i sak, med undantag för en övergång till vanligt lagstiftningsförfarande till vissa delar. Kapitlet har utökats med en rättslig grund för de immateriella rättigheterna, vilken behandlas separat nedan. Finlands företrädare i konventet föreslog att man i underavsnittet om fri rörlighet för tjänster tar med en bestämmelse enligt vilken bestämmelserna i kapitlet om den inre marknaden inte ingriper i medlemsstaternas ansvar inom finansiering, organisering och tillhandahållande av hälsovårdstjänster.

Kapitlet om den inre marknaden har också ett avsnitt om skatter och avgifter. Den viktigaste frågan i konventet var för beskattningens del övergången till beslut med kvalificerad majoritet. En stor del av medlemmarna i konventet hade varit beredd att gå framåt i frågan inom vissa gränser, t.ex. inom miljöbeskattningen, men för några medlemsstater var det ett absolut villkor att förfarandet med enhälliga beslut bevaras inom beskattningen. Beslut med kvalificerad majoritet kan tillämpas bara vid antagandet av europeiska lagar eller europeiska ramlagar som gäller

administrativa åtgärder mot skatteflykt och skattebedrägeri. Finlands företrädare i konventet föreslog att man inom miljö- och energibeskattningen övergår till beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Statsrådet anser att regeringskonferensen bör eftersträva en lösning som tryggar den nationella finansieringen och organiseringen och det nationella tillhandahållandet av hälsovårdstjänster. Detta bör i första hand ske i samband med bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster.

Statsrådet anser att man inom miljö- och energibeskattningen bör övergå till beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet.

Sysselsättning

Sysselsättningspolitiken (artiklarna III-97-102) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till den särskilda kategori som gäller samordning av medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Inga nämnvärda ändringar har gjorts i avsnittet om sysselsättning. En teknisk korrigering som behövs är att artikel III-99 fås att motsvara målen beträffande full sysselsättning i artikel I-3.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Socialpolitik

Socialpolitiken (artiklarna III-103-115) har inom indelningen i befogenhetskategorier delats in i två områden, dvs. områden med delad befogenhet och en särskild kategori som gäller samordning av socialpolitiken. Utgångspunkten är fortfarande att fastställandet av grundprinciperna inom socialpolitiken skall kvarstå bland de nationella befogenheterna. Finlands företrädare i konventet föreslog att det vanliga lagstiftningsförfarandet kunde utsträckas till att gälla också skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla (artikel III-104.1 punkt d) samt företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen (artikel III-104.1 punkt f).

I fråga om metoder som påminner om den öppna samordningsmetoden, se avsnitt 4.4.

Statsrådet godkänner de föreslagna ändringarna men anser att det vanliga lagstiftningsförfarandet kunde utsträckas ytterligare till att gälla också skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla samt samarbete på arbetsplatserna.

Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen (artiklarna III-116-120) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till området för delad befogenhet. En av de mer betydande revideringarna är att målen för strukturfonderna utökas med territoriell sammanhållning utöver

den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Dessutom har man vid angivandet av strukturfondernas uppgifter övergått till vanligt lagstiftningsförfarande, men fram till 2007 kommer ministerrådet att fatta sina beslut enhälligt.

Finlands företrädare i konventet föreslog att särställningen för mycket glesbebyggda områden i Finland och Sverige tryggas i det konstitutionella fördraget. Detta kunde ske t.ex. genom att en ny artikel om dessa områden skrivs in under gemensamma bestämmelser i del III i fördraget, där Frankrikes, Spaniens och Portugals utomeuropeiska territoriers ställning redan nu erkänns. Erkännandet av särställning bör gälla bara statliga stöd och strukturfonder. De särskilda problemen i de mycket glesbebyggda områdena i norr är bestående, och de behöver erkännas i det konstitutionella fördraget. Temporära speciallösningar tryggar inte dessa områdens ställning i tillräcklig grad. Särställningen tryggades i protokoll 6 till anslutningsfördraget för Finland, Sverige och Österrike. Enligt protokollet till anslutningsfördraget omvärderades mål 6 i samband med Agenda 2000-reformen och togs med i mål 1.

Dessutom föreslog Finlands företrädare att en ny rättslig grund för gränssamarbete med tredje länder skrivs in i artiklarna.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Dessutom anser statsrådet att det konstitutionella fördraget bör få en bestämmelse som erkänner en permanent särställning för de mycket glesbebyggda områdena i norr och som gör det möjligt för dessa områden att utvecklas också i framtiden med hjälp av i synnerhet statliga stöd och strukturfonder.

Det konstitutionella fördraget bör även utökas med en bestämmelse om en rättslig grund för gränssamarbete med tredje länder.

Jordbruk och fiske

Den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken (artiklarna III-121-128) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till området för delad befogenhet. Målen för jordbruks- och fiskepolitiken har inte reviderats. Europaparlamentets möjligheter att påverka jordbruks- och fiskepolitiken har ökats genom att man i flera frågor har övergått till vanligt lagstiftningsförfarande. Europeiska förordningar eller beslut om fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter antas likväl av ministerrådet på förslag av kommissionen.

Det konstitutionella fördraget är i viss mån otydligt och lämnar rum för tolkning i fråga om vilka alla frågor ministerrådet har befogenhet att fatta beslut i. Förslaget kan leda till att den nuvarande gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna måste spjälkas upp i delar eftersom det delvis är ministerrådet och delvis ministerrådet och parlamentet tillsammans som har befogenhet att fatta beslut. Detta kan leda till förvirring och eventuellt ge överraskande resultat. Eftersom t.ex. stödbeloppen och kvoternas storlek är nära förknippade med villkoren för beviljandet av dem, vore det bättre om en enda instans fattade beslut om denna helhet. Även om ministerrådet fick behålla befogenheten att besluta om organisationen av marknaderna, de horisontella reglerna för system för direktstöd och utvecklandet av landsbygden, skulle Europaparla-

mentets beslutanderätt öka avsevärt. Den skulle utsträckas till att omfatta hela regleringen av veterinärmedicinen, djurskyddet, växtskyddet, den ekologiska produktionen, de geografiska härkomstbeteckningarna och de skyddade ursprungsbeteckningarna. Således skulle en avsevärd del av de bestämmelser inom den gemensamma jordbrukspolitiken som nära berör konsumenterna börja omfattas av det vanliga lagstiftningsförfarandet. Ministerrådet skulle få hand om frågor som gäller producenternas ställning, de stöd som betalas till dem, regleringen av produktionen och beslut som binder avsevärda budgetmedel. I dessa frågor kunde det nuvarande förfarandet att höra Europaparlamentet tillämpas.

Statsrådet finner att förslaget om beslutsordning för den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken går i rätt riktning. Det ökar Europaparlamentets påverkningsmöjligheter men beaktar att beslut om administrativa priser, stöd och produktionskvoter samt om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter på grund av sin natur inte är lämpliga att avgöras i vanligt lagstiftningsförfarande.

Statsrådet anser likväl att regeringskonferensen bör precisera bestämmelserna om jordbruks- och fiskepolitiken på så sätt att ministerrådet fattar alla beslut om producenternas ställning, de stöd som betalas till dem, regleringen av produktionen, utvecklandet av landsbygden och beslut som binder avsevärda budgetmedel. Också i dessa fall skulle Europaparlamentet höras i samband med beslutsfattandet.

Miljö

Miljön (artiklarna III-129-131) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till området för delad befogenhet. Bestämmelserna om miljön i del III är huvudsakligen oförändrade. En hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö har beaktats också i unionens mål i del I i fördraget, och principen att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet har skrivits in i början av del III. Till denna del stärktes den helhet inom det konstitutionella fördraget som gäller miljön tydligt medan konventets arbete fortskred, bl.a. på initiativ av Finlands företrädare. Också stadgan om grundläggande rättigheter har en artikel som gäller miljöskydd.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Konsumentskydd

Konsumentskyddet (artikel III-132) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till området för delad befogenhet. Artikel om konsumentskydd har inte ändrats i sak. Principen att konsumentskyddskraven skall beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs har flyttats till början av del III. Också stadgan om grundläggande rättigheter har en artikel som gäller konsumentskydd.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Transporter och transeuropeiska nät

Transporterna (artiklarna III-133-143) och de transeuropeiska näten (artiklarna III-144-145) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till området för delad befogenhet. Bestämmelserna är till största delen oförändrade i sak, med undantag för en övergång till vanligt lagstiftningsförfarande till vissa delar.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Forskning och teknisk utveckling samt rymden

Forskningen och den tekniska utvecklingen samt rymden (artiklarna III-146-156) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till en särskild kategori med delad befogenhet, där unionen vidtar åtgärder utan att det faktum att den utövar sina befogenheter kan hindra medlemsstaterna från att utöva sina egna. Bestämmelserna är till största delen oförändrade i sak, med undantag för en övergång till vanligt lagstiftningsförfarande till vissa delar. En ny rättslig grund som gäller rymden behandlas separat nedan.

I fråga om metoder som påminner om den öppna samordningsmetoden, se avsnitt 4.4.

Statsrådet kan godkänna de ändringar som föreslås i fråga om forskning och teknisk utveckling. Enligt statsrådets uppfattning hör forskningen och den tekniska utvecklingen samt rymden likväl till områdena för stödjande åtgärder inom indelningen i befogenhetskategorier.

Folkhälsa

Folkhälsan (artikel III-179) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till två olika kategorier. Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa hör till den delade befogenheten, och skydd för och förbättring av människors hälsa hör till områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Denna indelning syns också i den reviderade artikeln om folkhälsa i del III. Folkhälsans koppling till de gemensamma frågorna på säkerhetsområdet har stärkts. Dessutom har området för stödjande åtgärder utökats med bekämpning av omfattande, gränsöverskridande sjukdomar. Till artikeln har också fogats en särskild hänvisning till den öppna samordningsmetoden på folkhälsans område. Finlands företrädare i konventet föreslog att förebyggandet av och kontrollen över tobakens och alkoholens skadliga effekter på folkhälsan bör fogas till unionens befogenhet, för vidtagande av stödjande åtgärder. Detta förslag vann likväl inget gehör i konventet. Finlands företrädare föreslog vidare att en klausul om offentliga häls ovårdstjänster skrivs in i underavsnittet om fri rörlighet för tjänster (se statsrådets ståndpunkt ovan i samband med den inre marknaden).

I fråga om metoder som påminner om den öppna samordningsmetoden, se avsnitt 4.4.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Industri

Industrin (artikel III-180) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områdena för stöd-
jande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Artikeln har inte ändrats i sak. Till den har
fogats en särskild hänvisning till den öppna samordningsmetoden på industrins område.

I fråga om metoder som påminner om den öppna samordningsmetoden, se avsnitt 4.4.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Kultur

Kulturen (artikel III-181) hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områdena för stöd-
jande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Artikeln är oförändrad, med undantag för
några smärre ändringar av beslutsförfarandet.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

Utbildning, yrkesutbildning, ungdoms- och idrottsfrågor

Utbildningen, yrkesutbildningen samt ungdoms- och idrottsfrågorna (artiklarna III-182-183) hör
inom indelningen i befogenhetskategorier till områdena för stöd-
jande, samordnande eller ko-
pletterande åtgärder. Idrottsfrågor är jämfört med de nuvarande fördragen ett nytt område som
har tagits med. Idrottsfrågornas nya rättsliga grund behandlas separat nedan. Dessutom har av-
snittet utökats med målet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv. I öv-
rigt har artiklarna i avsnittet inte ändrats i sak.

Statsrådet kan godkänna de föreslagna ändringarna.

8.7. Nya rättsliga grunder

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel III-6) nämns inte i befogenhetskategorierna i
del I, så de omfattas av delad befogenhet enligt artikel I-13.1. Tjänster av allmänt ekonomiskt
intresse har placerats under allmänna bestämmelser i början av del III i det konstitutionella för-
draget. Artikeln är i övrigt oförändrad i sak (nuvarande artikel 16 i EG-fördraget), men den har
utökats med en rättslig grund enligt vilken principer och villkor som gäller tjänster av allmänt
ekonomiskt intresse skall fastställas i europeiska lagar. Denna nya rättsliga grund togs med i det
konstitutionella fördraget trots motstånd från företrädarna för flera medlemsstaters regeringar,
Finland medräknat.

Den nuvarande artikel 16 i EG-fördraget förpliktat medlemsstaterna och unionen att inom ra-
men för konkurrensbestämmelserna och bestämmelserna om statligt stöd beakta villkoren för
tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Konventets förslag verkar ge unionen ny behörighet ge-
nom att den kan ålägga medlemsstaterna att sörja för att verksamhetsbetingelserna för dessa

tjänster tryggas. Med andra ord kan unionen ange omfattningen av och villkoren för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse också när det är fråga om sektorer som man inte genom lagstiftning om den inre marknaden har beslutat öppna för konkurrens eller som inte heller på något annat sätt omfattas av unionsrätten. Det beaktansvärda är att villkoren för finansiering av tjänster i allmänhetens intresse för närvarande och också i fortsättningen kan regleras med stöd av EG-fördragets artiklar om statligt stöd (gruppundantag enligt nuvarande artikel 89 i EG-fördraget/den föreslagna artikel III-55) i den mån de tolkas som statligt stöd. Med stöd av denna rättsliga grund är det möjligt att om man så önskar klargöra också villkoren för finansieringen av tjänster i allmänhetens intresse. Utöver de ovan nämnda artiklarna föreskrivs i artikel III-52 i det konstitutionella fördraget om förhållandet mellan tjänster i allmänhetens intresse och bestämmelserna i EG-fördraget. Genom artikel III-52 säkerställs att jämvikten mellan allmännyttiga servicemål och en fungerande marknad bevaras.

Det råder olika uppfattningar bland medlemsstaterna om definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och om förhållandet mellan dessa och tjänster i allmänhetens intresse. Därför är det svårt att bedöma vad som kunde uppnås med en eventuell europeisk lag. Servicen kan tryggas på ett tydligare sätt genom separata lösningar. När frågan behandlas skall också den grönbok om tjänster i allmänhetens intresse som kommissionen lade fram i maj 2003 beaktas. Utifrån den har det startats en diskussion om frågor som är förknippade med tjänster i allmänhetens intresse.

Statsrådet finner det viktigt att trygga de offentliga servicemålen ställning också i framtiden när unionens lagstiftning om den inre marknaden utvecklas. Detta mål kan nås inom ramen för en bestämmelse av det slag som finns i nuvarande artikel 16 i EG-fördraget, tillsammans med det konstitutionella fördragets övriga bestämmelser i frågan. Därför förhåller sig statsrådet avvaktande till en ny rättslig grund för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Immateriella rättigheter

En rättslig grund för immateriella rättigheter (artikel III-68) har fogats till kapitlet om den inre marknaden. De immateriella rättigheterna hör inom indelningen i befogenhetskategorier till området med delad befogenhet. Syftet med den nya rättsliga grunden är att möjliggöra åtgärder för att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen och för att upprätta centraliserade system för beviljande av tillstånd, samordning och kontroll på unionsnivå. Hittills har upphovsrätten behandlats som frågor för den inre marknaden, och de rättsliga grunderna för den inre marknaden har i Finland ansetts tillräckliga. Behovet av en egen rättslig grund för skyddet för immateriella rättigheter har motiverats med åskådlighet och ändamålsenlighet. Som ett led i arbetet med att göra fördragen enklare och tydligare kan den nya rättsliga grunden godtas.

Statsrådet kan godkänna den nya rättsliga grunden, med en sådan teknisk korrigerande att den gäller endast industriella rättigheter och beviljande och registrering av industriella rättigheter.

Rymden

En rättslig grund som gäller rymden (artikel III-155) har fogats till avsnittet om forskning och teknisk utveckling. Rymden hör inom indelningen i befogenhetskategorier till en särskild kategori med delad befogenhet, där unionen vidtar åtgärder utan att det faktum att den utövar sina befogenheter kan hindra medlemsstaterna från att utöva sina egna. Syftet med den nya rättsliga grunden är att göra det möjligt för unionen att utarbeta en europeisk rymdpolitik för att främja vetenskapliga och tekniska framsteg och industriell konkurrenskraft. Finlands företrädare i konventet understödde skapandet av en ny rättslig grund men ansåg att artikeln är för vagt formulerad och att unionens verksamhet bör begränsas till insatser som kompletterar medlemsstaternas verksamhet.

Statsrådet kan godkänna den nya rättsliga grund som gäller rymden.

Energi

En rättslig grund som gäller energin (artikel III-157) har skrivits in som ett eget avsnitt i det konstitutionella fördraget. Energin hör inom indelningen i befogenhetskategorier till området för delad befogenhet. Hittills har åtgärderna på energiområdet baserat sig på bestämmelser om den inre marknaden eller miljön. Målet att göra fördragen enklare och tydligare talar likväl för att en egen rättslig grund skapas för energisamarbetet, förutsatt att energiförsörjningens struktur och driftsäkerhet, energisystemet och valet av energikällor, som alla hör till medlemsstaternas befogenhet, klart avgränsas ligga utanför EU:s befogenheter. Detta gäller också beslut om att ta emot kärnavfall. I fråga om valet av energikällor och strukturen hos energiförsörjningen samt kärnavfall nåddes detta mål i konventet. Finlands företrädare föreslog likväl i konventet också att artikeln inte skall tillämpas på energiförsörjningens driftsäkerhet.

Statsrådet kan godkänna den nya rättsliga grunden för energisamarbetet. Vid sidan av valet av energikällor och den allmänna strukturen hos energiförsörjningen hör likväl också frågor i anslutning till energins driftsäkerhet till medlemsstaternas befogenheter. Därför bör artikeln inte heller tillämpas på driftsäkerheten.

Idrottsfrågor

En rättslig grund som gäller idrottsfrågor (artikel III-182.2 punkt g) har skrivits in i avsnittet om utbildning, yrkesutbildning, ungdoms- och idrottsfrågor. Idrottsfrågorna hör till områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. För närvarande har man när det saknats befogenhet inom idrottsfrågor varit tvungen att finna en rättslig grund för åtgärder på idrottens område inom andra sektorer, och den rättsliga grund som då har valts har i många fall visat sig vara otillräcklig och lämnat rum för tolkning. Genom att hänföra idrottsfrågorna till områdena för stödjande åtgärder skapar man befogenheter med vars hjälp man kan medverka till uppkomsten av idrott som bygger på samhällsaktivitet och främja dess fostrande och samhälleliga betydelse samt idrottens europeiska särdrag. Den rättsliga grunden skapar en bas också för finansiering av handlingsplaner för idrotten.

Statsrådet kan godkänna den nya rättsliga grund som gäller idrottsfrågor.

Räddningstjänst

En rättslig grund som gäller räddningstjänsten (artikel III-184) har skrivits in som ett eget avsnitt i det konstitutionella fördraget. Räddningstjänsten hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. En rättslig grund för räddningstjänsten skrevs in i det konstitutionella fördraget på initiativ av Finlands företrädare. Hittills har räddningstjänsten inte haft någon ändamålsenlig rättslig grund i EG-fördraget, utan den har bara nämnts i åtgärdsförteckningen i artikel 3 i fördraget. En samordnad utformning av lagstiftning på räddningstjänstens område har försvårats av att frågor i anknytning till räddningstjänsten har behandlats med stöd av olika bestämmelser i grundfördragen utan någon klar definition av gränserna för vilka insatser som görs med stöd av vilka bestämmelser. Enligt förslaget skall unionen främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förstärka effektiviteten hos systemen inom unionen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor. De nödvändiga åtgärderna skall fastställas i europeiska lagar eller ramlagar, men de får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Enligt statsrådets synpunkt behöver räddningstjänsten en egen rättslig grund. Artikeln bör likväl omfatta också olyckor i vardagen, vilka i väsentlig grad ingår i begreppet räddningstjänst. Vidare måste man försäkra sig om att artikel III-184 och övriga bestämmelser som behandlar förebyggande av naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor är förenliga med varandra (avdelning V, unionens yttre åtgärder och artikel III-231, solidaritetsklausulen).

Statsrådet stöder skapandet av en tydlig rättslig grund för säkerhetstjänsten i det konstitutionella fördraget, eftersom säkerhetstjänsten för sin del utgör ett stöd för en hög säkerhetsnivå och för människors välbefinnande. Statsrådet anser att bestämmelserna om räddningstjänsten bör utvidgas till att täcka också olyckor i vardagen, vars förebyggande vid sidan av naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor ingår som en väsentlig del i uppgiftsbeskrivningen för de myndigheter som ansvarar för räddningstjänsten. Det måste säkerställas att de bestämmelser som behandlar förebyggande av naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor är förenliga med varandra.

Administrativt samarbete

En rättslig grund som gäller det administrativa samarbetet (artikel III-185) har skrivits in som ett eget avsnitt i det konstitutionella fördraget. Det administrativa samarbetet hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder, även om det inte nämns som ett område i artikel I-16. Unionen har redan för närvarande program som syftar till att främja samarbetet mellan medlemsstaternas förvaltningar i genomförandet av unionsrätten. Avsikten med den nu föreslagna artikeln är att skapa en rättslig grund för sådana åtgärder av detta slag som i praktiken kan främjas bara via ett gemensamt program. Artikeln påverkar inte medlemsstaternas befogenheter eller skyldigheter att genomföra unionsrätten.

Statsrådet stöder förslaget att ta med en ny rättslig grund för det administrativa samarbetet i fördraget. Detta område bör skrivas in i förteckningen i artikel I-16 över områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

9. Allmänna frågor i anslutning till det konstitutionella fördraget

9.1. Allmänt

Konventet har i sitt arbete behandlat också de rättsliga frågor som till sin natur är allmänna och som hänför sig till en ändring av unionens nuvarande grundfördrag eller ett ersättande av dem med ett nytt instrument för internationell rätt, ett konstitutionellt fördrag. De förslag som gäller de nämnda frågorna ingår i allmänna bestämmelser och slutbestämmelser i del IV i det konstitutionella fördraget. Dessa bestämmelser gäller bl.a. förhållandet mellan den nuvarande unionsrätten och det konstitutionella fördraget, området för territoriell tillämpning av fördraget, regionala unioner, den rättsliga statusen för protokollen till det konstitutionella fördraget, förfarandet för ändring av fördraget samt antagande, ratificering och ikraftträdande av fördraget. Även om en del av de nämnda frågorna närmast kan anses vara juridisk-tekniska till naturen, är en del av dem också förknippade med viktiga aspekter som slår fast unionens hela rättsliga grundkaraktär. Till de sistnämnda hör frågorna om förhållandet mellan det konstitutionella fördraget och den nuvarande unionsrätten, antagande, ratificering och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget samt förfarandet för ändring av det konstitutionella fördraget.

Bestämmelserna om de ovan nämnda frågorna i det konstitutionella fördraget baserar sig på förslag som har beretts av konventets presidium och på behandlingen av dem på konventets plenarmöte. Av fördragets olika delar ägnades del IV också relativt sett mindre uppmärksamhet i konventets arbete, och det är säkert att flera av bestämmelserna i del IV kommer att behandlas ytterligare vid regeringskonferensen. Detta gäller för det första sådana frågor av närmast teknisk karaktär som hänför sig till ersättandet av de nuvarande grundfördragen med ett nytt konstitutionellt fördrag. För det andra finns det skäl att anta att vissa medlemsstater kommer att föreslå ändringar framför allt i förfarandena för ändring av fördraget.

9.2. Förhållandet mellan det konstitutionella fördraget och den nuvarande unionsrätten

Upphävande av nuvarande grundfördrag och rättslig kontinuitet

Vid ikraftträdandet av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa upphävs fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen samt de akter och fördrag om komplettering eller ändring av dessa som återfinns i det protokoll som är fogat till fördraget om upprättande av konstitutionen. Enligt artikel 1 i det konstitutionella fördraget upprättas Europeiska unionen genom denna konstitution.

Det konstitutionella fördraget ersätter således i princip unionens alla nuvarande grundfördrag. De akter och fördrag inom unionens primärrätt som inte räknas upp i det ovan nämnda protokollet skall enligt tänkesättet bakom konventets förslag antingen tas med i det konstitutionella fördraget eller separat förbli i kraft. Med beaktande av att unionens primärrätt omfattar ett stort an-

tal instrument med olika rättslig form, kommer det vid regeringskonferensen att vara en mycket krävande rättslig specialuppgift att definiera varje instruments status i förhållande till det konstitutionella fördraget och det ovan nämnda protokollet. I synnerhet anslutningsfördragen är förknippade med en stor mängd nationella särintressen, och för deras vidkommande är det nödvändigt att också medlemsstaternas juridiska experter deltar i översynen. För Finlands del gäller detta anslutningsfördraget för Finland, Sverige och Österrike och i synnerhet protokollen till det, inbegripet protokollet om Åland (se nedan) och om samerna.

I konventets förslag överlåter man också åt regeringskonferensen att avtala om de detaljer genom vilka den rättsliga kontinuiteten i förhållande till den nuvarande unionsrätten tryggas. Enligt det konstitutionella fördraget skall bestämmelserna i de av unionsinstitutionernas akter som antagits i enlighet med unionens nuvarande grundfördrag fortsätta att vara i kraft i enlighet med villkoren i det protokoll som är fogat till fördraget om upprättande av konstitutionen. Också detta protokoll, där de rättsakter som fortsätter att vara i kraft således i praktiken räknas upp, skall utarbetas vid regeringskonferensen. I det konstitutionella fördraget sägs också uttryckligen att rättspraxis i Europeiska gemenskapernas domstol även i fortsättningen skall vara tolkningskälla för unionsrätten.

I fördraget ingår likaså en bestämmelse enligt vilken den Europeiska union som upprättas genom det konstitutionella fördraget skall överta Europeiska gemenskapens och unionens alla rättigheter och skyldigheter, oavsett om dessa är interna eller är resultatet av internationella avtal, som har uppstått i enlighet med de nuvarande grundfördragen.

Bestämmelserna om förhållandet mellan det konstitutionella fördraget och unionens nuvarande primär- och sekundärrätt kan allmänt taget anses lyckade, och vid regeringskonferensen behöver bara vissa smärre tekniska förbättringsförslag läggas fram. Med tanke på rättssäkerheten kan det anses särskilt motiverat med en lösning där dels unionens upphävda primärrätt, dels de av unionsinstitutionernas akter som fortsätter att vara i kraft uttömmande räknas upp i protokoll som fogas till det konstitutionella fördraget. Uppgörandet av dessa protokoll kommer likväl att förutsetta en noggrann utredning av anknytande rättsliga aspekter.

Statsrådet kan godkänna bestämmelserna om upphävande av tidigare grundfördrag och om rättslig kontinuitet i förhållande till Europeiska gemenskapen och Europeiska unionen.

Statsrådet förutsätter att medlemsstaternas regeringars juridiska experter kan delta i det arbete som gäller den nuvarande primärrättens giltighet. För Finland är detta särskilt viktigt när det gäller Finlands anslutningsfördrag och protokollen till det.

Ålandsprotokollets status

En specialfråga som är viktig för Finland och som anknyter till den rättsliga kontinuiteten mellan de nuvarande grundfördragen och det nya konstitutionella fördraget gäller det protokoll beträffande Åland som i form av protokoll nr 2 har fogats till anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige. Med stöd av protokollet omfattas Åland av vissa undantag på gemenskapsrättsens område.

I konventet behandlades Ålandsprotokollet inte alls. I del IV av utkastet till konstitutionellt fördrag upprepas sakinnehållet i artikel 299.5 i det nuvarande Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Enligt det skall fördraget om upprättande av en konstitution omfatta Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll nr 2 i akten om villkoren för Österrikes, Finlands och Sveriges anslutning.

Om anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige jämte bilagor emellertid upphävs genom det konstitutionella fördraget är det nödvändigt att Ålandsprotokollet övergår i oförändrad form att utgöra ett protokoll till det framtida konstitutionella fördraget. Om anslutningsakten åter förblir i kraft, kan protokollet bibehållas som bilaga till anslutningsakten. Också härvid är protokollets rättsliga status och de tillämpliga ändringsförfarandena desamma som beträffande själva det konstitutionella fördraget.

I ingetdera fallet bör protokollet däremot ändras annat än rent tekniskt. Till exempel bör uttrycket ”de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen” i ingressen till det nuvarande protokollet, liksom också uttrycket ”Romfördraget” i artikel 1 och artikel 2 punkt b i protokollet, ersättas med en hänvisning till det konstitutionella fördraget, och uttrycket ”EG-bestämmelser” i artikel 2 punkt a i protokollet bör ersättas med en hänvisning till unionens bestämmelser.

Statsrådet kommer att säkerställa att Ålandsprotokollet fogas till det konstitutionella fördraget vid behov och att endast de tekniska ändringar som fogandet förutsätter görs däri.

9.3. Antagande och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget

Enligt artikel 48.3 i fördraget om Europeiska unionen skall ändringarna av de fördrag som unionen bygger på träda i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. Samma förfarande tillämpas allmänt också på sådana fördrag inom unionens primärrätt som inte hör till tillämpningsområdet för artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen. I anslutningsfördragen ingår t.ex. en bestämmelse enligt vilken förfarandet för ändringar av unionens grundfördrag (med vissa undantag som gäller unionens sekundärrätt) måste tillämpas för att anslutningsfördragen skall kunna ändras eller upphävas. Likaså krävs samtycke av alla medlemsstater för att fördrag som hör till primärrätten och som upprättats av medlemsstaternas regeringsföreträdare som församlats i rådet, skall kunna ändras eller upphävas.

I vissa förslag till konventet lades det fram att artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen inte över huvud taget bör tillämpas på antagande och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget och att fördraget när det ratificerats av ett visst minimiantal medlemsstater kunde träda i kraft för dessa staters del. Den huvudsakliga motiveringen till dessa förslag var att det konstitutionella fördraget inte handlar om att ändra de nuvarande grundfördragen, utan att det är ett helt och hållet nytt fördrag som upphäver de nuvarande fördragen och att artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen således inte skall tillämpas.

Motiveringen kan anses vara juridiskt sett problematisk av två orsaker. Det föreslagna förfarandet vore, vilket också konventets presidium ansåg, för det första problematiskt med tanke på de

nuvarande grundfördragen i det fallet att en eller flera signatärstater inte skulle ratificera det konstitutionella fördraget. Enligt Wienkonventionen om traktaträtten (artikel 54) kan en traktat endast upphävas i enlighet med traktatens bestämmelser eller med alla parter samtycke. Eftersom de nuvarande grundfördragen inte innehåller bestämmelser om upphävandet av dem kan de således upphävas bara med samtycke av alla de medlemsstater som är parter i fördragen (15 medlemsstater för närvarande och 25 medlemsstater sedan anslutningsfördragen trätt i kraft). Om tidigare grundfördrag inte upphävs med alla EU-staters samtycke fortsätter de att vara i kraft.

För det andra kommer man genom det konstitutionella fördraget sannolikt att upphäva bara en del av bestämmelserna i de fördrag enligt artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen som unionen bygger på. Alla andra fördrag och akter än de som särskilt skall anges i det ovan nämnda protokollet fortsätter med andra ord att vara i kraft antingen i nuvarande eller ändrad form. Till denna del innebär det konstitutionella fördraget entydigt att de nuvarande fördragen ändras i den betydelse som avses i artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen.

Enligt konventets förslag är en förutsättning för att det konstitutionella fördraget skall träda i kraft att det ratificerats av alla fördragsslutande parter i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Om fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat fördraget inom en period på två år efter undertecknandet av detta fördrag och en eller flera medlemsstater har stött på problem med att ratificera detta, skall Europeiska rådet ta upp frågan enligt förklaringen till slutakten om undertecknande av fördraget. Förklaringen gör det inte möjligt att avvika från förfarandet gällande antagande och ikraftträdande av fördraget, utan Europeiska rådet skall närmast bedöma de politiska konsekvenserna av situationen. Detta förfarande, som i rättsligt hänseende alltså motsvarar förfarandet enligt artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen, är i överensstämmelse med statsrådets synpunkt. Eftersom företrädarna för flera medlemsstaters regeringar var av samma åsikt i konventet kan det inte anses sannolikt att det vid regeringskonferensen uppstår krav på att konventets förslag ändras på denna punkt.

Statsrådet stöder bestämmelserna om antagande, ratificering och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget.

9.4. Ändring av det konstitutionella fördraget

Av bestämmelserna i del IV i det konstitutionella fördraget var förfarandet för framtida ändringar av fördraget den fråga som väckte klart mest diskussion. I flera ändringsförslag föreslogs att en del av bestämmelserna i fördraget bör kunna ändras i ett enklare förfarande, utan medlemsstaternas ratificering. Det är närmast sådana ändringar av bestämmelserna i del III som inte påverkar befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna som kunde komma i fråga. Sådana ändringar kunde antas t.ex. med en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna och beslut om ikraftträdandet fattas med kvalificerad majoritet i Europeiska rådet efter godkännande av Europaparlamentet.

Förslagen om att en del av bestämmelserna i det konstitutionella fördraget kunde ändras utan medlemsstaternas ratificering stötte likväl också på starkt motstånd i konventet. Bl.a. uppmärksammades de svårigheter som i praktiken skulle uppstå med att definiera vilka bestämmelser som kan ändras i ett enklare förfarande. I konventets förslag till konstitutionellt fördrag håller

man sig till en lösning som motsvarar den nuvarande artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen och enligt vilken en förutsättning för att ändringar i fördraget skall träda i kraft alltid är att de ratificeras av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Om likväl fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat ändringarna inom en period på två år efter undertecknandet av fördragsändringarna och en eller flera medlemsstater har stött på problem med att ratificera dem, skall Europeiska rådet enligt fördraget ta upp frågan. Så som ovan har påpekats i samband med motsvarande bestämmelse om antagande och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget, kan Europeiska rådet närmast bedöma de politiska konsekvenserna av situationen.

Finlands företrädare i konventet stödde förslagen till förfarande för ändring av det konstitutionella fördraget. Med tanke på att vissa medlemsstater har förespråkat ett enklare förfarande för ändring av vissa bestämmelser i fördraget, är det likväl möjligt att man under regeringskonferensen återkommer till frågan om förfarandet för ändring av fördraget.

Även om inga egentliga ändringar föreslås i fråga om förutsättningarna för att ändringar av det konstitutionella fördraget skall träda i kraft, gick konventet in för att föreslå vissa s.k. fullmaktsklausuler med stöd av vilka vissa bestämmelser i fördraget i framtiden kan ändras eller preciseras genom beslut av Europeiska rådet och utan nationella ratificeringsförfaranden (se avsnitten 4.3 och 4.5). Genom denna lösning strävar man efter att göra fördragen flexibla, men å andra sidan leder fullmaktsklausulerna till att innehållet i det konstitutionella fördraget till vissa delar blir öppet. T.ex. kan man till följd av att klausulerna om en övergång till vanlig lagstiftningsordning eller beslut med kvalificerad majoritet i rådet tillämpas hamna i en situation där det beslutsförfarande som tillämpas på ett område som är föremål för beslut av Europeiska rådet inte motsvarar det förfarande som finns inskrivet i fördragstexten och där ändringen inte framgår av fördragstexten. Det är också uppenbart att det beslutsfattande som gäller ändringar eller preciseringar av ett fördrag kommer att ändra karaktär om Europeiska rådet får status att ändra fördrag oberoende av regeringskonferensen och de nationella parlamenten. För riksdagen är det viktigt att de nationella parlamenten när de använder fullmaktsklausuler inte kommer åt att påverka fördragsändringarnas ikraftträdande via ratificeringsförfarandena.

En viktig fråga som också behandlades av konventet i anslutning till ändringar av det konstitutionella fördraget var om konvents förfarandet bör tillämpas också vid beredningen av framtida fördragsändringar och om tillämpningen skall ske automatiskt eller basera sig på prövning från fall till fall.

Konventet stannade för ett förslag enligt vilket konvents förfarandet skall tillämpas också i fortsättningen när ändringar av ett grundfördrag bereds. Enligt det konstitutionella fördraget skall Europeiska rådets ordförande, när Europeiska rådet har beslutat att ordna en regeringskonferens, sammankalla ett konvent som är sammansatt av företrädare för medlemsstaternas nationella parlament, medlemsstaternas stats- och regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Om det bara gäller smärre ändringar av det konstitutionella fördraget kan Europeiska rådet med enkel majoritet och efter att ha fått Europaparlamentets samtycke låta bli att sammankalla konventet. Europeiska rådet skall då slå fast riktlinjerna för regeringskonferensen. Konventet behandlar förslagen till ändring av det konstitutionella fördraget och antar genom konsensus den rekommendation som skall överlåtas till regeringskonferensen. Regeringskonferensens suveräna ställning när det gäller att anta ändringar av det konstitutionella fördraget ändras inte.

Kravet på samtycke av Europaparlamentet togs med i utkastet till konstitutionellt fördrag så sent som natten före konventets avslutande möte, och det kan inte påstås ha något omfattande stöd i medlemsstaterna. För Europaparlamentet och också för en del av de nationella parlamenten är kravet likväl viktigt eftersom deras möjligheter att påverka vid regeringskonferensen blir rätt små utan konventet.

Statsrådet anser att en förutsättning för att ändringar av det konstitutionella fördraget skall träda i kraft också i fortsättningen skall vara att de ratificeras av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Statsrådet kan likväl vid behov överväga möjligheterna att ta i bruk ett enklare ändringsförfarande, om tillämpningsområdet för detta förfarande avgränsas tillräckligt detaljerat i förväg. En förutsättning för att fördragsändringarna skall träda i kraft måste likväl alltid vara att alla medlemsstater ger sitt samtycke.

Statsrådet förhåller sig avvaktande till de nya fullmaktsklausulerna om beslutsfattandet, men kan överväga att godta dem som ett led i en helhetslösning som gör fördragen flexibla. Statsrådet förhåller sig avvaktande i synnerhet till den fullmaktsklausul som gäller fördjupat samarbete. Fullmaktsklausulernas användningsområde bör inte utvidgas vid regeringskonferensen.

Statsrådet är redo att acceptera att konvents förfarandet också i fortsättningen tillämpas vid beredningen av ändringar av det konstitutionella fördraget. Beslut om att tillämpa förfarandet skall likväl fattas från fall till fall, och Europaparlamentets samtycke får inte sättas som villkor.

Bilaga

REGERINGSKONFERENS-REDOGÖRELSEN / BESLUTSFÖRFARANDE

1. DET VANLIGA LAGSTIFTNINGSFÖRFARANDET

A. Medbeslutandeförfarande enligt gällande bestämmelser(=inga ändringar i beslutsfattandet)

- Artikel III-7: bestämmelser om förbud mot diskriminering på grund av medborgarskap (artikel 12 i EG-fördraget)
- Artikel III-8: stimulansåtgärder rörande icke-diskriminering (artikel 13.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-9.1: åtgärder för underlättande av utövandet av rätten till fri rörlighet och fri vistelse för medborgare inom medlemsstaternas territorier (artikel 18.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-19: fri rörlighet för arbetstagare (artikel 40 i EG-fördraget)
- Artikel III-23: etableringsfrihet (artikel 44 i EG-fördraget)
- Artikel III-25: samordning av sådana nationella lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av medborgare i andra medlemsstater vid utövande av etableringsfriheten (artikel 46 i EG-fördraget)
- Artikel III-26: etableringsfrihet; åtgärder som gör det lättare för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare (artikel 47 i EG-fördraget)
- Artikel III-29: tjänster (artikel 49 i EG-fördraget)
- Artikel III-134: regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorium; villkoren för att transportföretag som hör hemma utomlands skall få utföra transporter i en medlemsstat; åtgärder för att förbättra transportsäkerheten* (artikel 71.1 i EG-fördraget)
- Artikel III-143.2: utvidgande av de förfaranderegler som avses i artikel III-134 till att omfatta sjöfart och luftfart* (artikel 80.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-14: upprättandet av den inre marknaden (artikel 95.1 i EG-fördraget)
- Artikel III-101: stödåtgärder för att främja sysselsättningen* (artikel 129 i EG-fördraget)
- Artikel III-41: tullsamarbete(artikel 135 i EG-fördraget)
- Artikel III-104.1 a, b, e, h, i, j och k: socialpolitik (artikel 137.1 och motsvarande stycken i EG-fördraget)
- Artikel III-108: socialpolitik (lika möjligheter, lika behandling och lika lön för kvinnor och män)** (artikel 141 i EG-fördraget)
- Artikel III-115: tillämpningen av beslut som gäller Europeiska socialfonden* (artikel 148 i EG-fördraget)
- Artikel III-182: utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott ¹ (exklusive rekommendationer som rådet fattar beslut om med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen) (artikel 149 i EG-fördraget)
- Artikel III-183: yrkesutbildning* (artikel 150 i EG-fördraget)

¹ Beträffande idrotten en ny rättslig grund.

- Artikel III-179: folkhälsa (exklusive rekommendationer som rådet fattar beslut om med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen) (artikel 152 i EG-fördraget)
- Artikel III-132: konsumentskydd** (artikel 153 EG-fördraget)
- Artikel III-145: transeuropeiska nät* (artikel 156 i EG-fördraget)
- Artikel III-180: industri** (artikel 157 i EG-fördraget)
- Artikel III-117: åtgärder inom området för ekonomisk och social sammanhållning* (artikel 159 i EG-fördraget)
- Artikel III-120: genomförandebestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden* (artikel 162 i EG-fördraget)
- Artikel III-149-152: antagande och genomförande av ett ramprogram för forskning** (artikel 166-169 i EG-fördraget)
- Artikel III-130.1 och 3: miljö* (Undantag som rådet beslutar enhälligt om finns förtecknade i punkt 2.) (artikel 175 i EG-fördraget)
- Artikel III-219: utvecklingssamarbete**** (artikel 179 i EG-fördraget)
- Artikel III-233: Politiska partier på europeisk nivå och bestämmelser om deras finansiering. (artikel 191 i EG-fördraget)
- Artikel I-49: allmänna principer som gäller öppenhet (artikel 255 i EG-fördraget)
- Artikel III-321: bekämpning av bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen (artikel 280 i EG-fördraget)
- Artikel III-335: statistik (artikel 285 i EG-fördraget)
- Artikel I-50.2: skydd för personuppgifter och fri rörlighet för personuppgifter (artikel 286.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-170: rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor (exklusive familjerättsliga åtgärder, som kräver enhällighet i rådet) (artikel 65 i EG-fördraget)
- Artikel III-304: fastställande av särskilda bestämmelser om en europeisk administration (ny)
- Artikel III-321: bekämpning av bedrägerier (artikel 280 i EG-fördraget)

B. Kvalificerad majoritet i rådet och Europaparlamentets samtycke enligt gällande förfarande

- Artikel III-79.5: monetär politik; ändring av vissa bestämmelser i ECB:s stadga ² (artikel 107.5 i EG-fördraget)

C. Kvalificerad majoritet i rådet och Europaparlamentets samtycke enligt gällande förfarande

- Artikel III-127: lagstiftning inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken** (artikel 37 i EG-fördraget)
- Artikel III-32: genomförandet av fri rörlighet för tjänster** (artikel 52 i EG-fördraget)
- Artikel I-36: kontrollförfaranden i fråga om genomförandebefogenheter (artikel 202 i EG-fördraget)
- Artikel III-333: fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i gemenskapen (artikel 283 i EG-fördraget)

² På förslag av kommissionen, efter det att ECB har hörts eller på rekommendation av ECB efter att kommissionen har hörts.

- Artikel III-221: ekonomiskt, tekniskt och finansiellt samarbete med tredje land****(Rådet beslutar enhälligt om associeringsavtal och om de avtal som skall ingås med kandidatstater.) (artikel 181 a i EG-fördraget)
- Artikel III-166.2 a: visering (artikel 62.2 b i EG-fördraget)
- Artikel III-71.6: ekonomisk politik; fastställande av närmare föreskrifter om det multilaterala övervakningsförfarandet (artikel 99.5 i EG-fördraget, gällande förfarande samarbetsförfarande i enlighet med artikel 252 i EG-fördraget)

D. Kvalificerad majoritet i rådet enligt gällande förfarande

- Artikel III-24 andra stycket: undantagande av viss verksamhet från tillämpningen av bestämmelserna om etableringsrätt i en medlemsstat (artikel 45 andra stycket i EG-fördraget)
- Artikel III-29 andra stycket: utvidgande av tillämpningen av bestämmelserna om tillhandahållandet av tjänster till att omfatta medborgare i tredje land som har etablerat sig inom gemenskapen (artikel 49 andra stycket i EG-fördraget)
- Artikel III-46.2: fastställande av åtgärder som gäller kapitalrörelser till eller från tredje land (artikel 57.2 första delen i EG-fördraget)
- Artikel III-66: åtgärder för att eliminera snedvridning av konkurrensen som framkallas av skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser i lagar eller andra författningar (artikel 96 andra stycket i EG-fördraget)
- Artikel III-83: monetär politik; åtgärder som är nödvändiga för att använda euron som medlemsstaternas gemensamma valuta³ (artikel 123.4 i EG-fördraget)
- Artikel III-217: handelspolitik**** (Rådet skall besluta enhälligt om förhandlingar och ingående av avtal på de områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster samt handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter inom vilka enhällighet krävs för antagande av interna regler.) (artikel 133 i EG-fördraget)
- Artikel III-333: tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i unionen och anställningsvillkor för övriga anställda (artikel 283 i EG-fördraget)

E. Enhällighet i rådet och Europaparlamentets samtycke enligt gällande förfarande

- Artikel III-119: strukturfonderna och sammanhållningsfonden* (övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet 2007) (artikel 161 i EG-fördraget)
- Artikel III-77.6: monetär politik; tilldelandet av särskilda uppgifter till ECB⁴ (artikel 105.6 i EG-fördraget)

F. Enhällighet i rådet och hörande av Europaparlamentet enligt gällande förfarande

- Artikel III-167.2: asylpolitik och tillfälligt skydd (artikel 63.1 och 61.2 a i EG-fördraget, enligt nuvarande bestämmelser övergång till medbeslutandeförfarandet när gemensamma regler och principer har preciserats)

³ ECB skall höras

⁴ Efter att ha hört ECB

- Artikel III-168: invandringspolitik (artikel 63.3 och 4 i EG-fördraget, enligt nuvarande bestämmelser möjligt att övergå till medbeslutandeförfarandet fr.o.m. den 1 maj 2004 genom enhälligt beslut av rådet)
- Artikel III-299: ändring av vissa artiklar i protokollet över Europeiska investeringsbankens stadga (artikel 266 i EG-fördraget)
- Artikel III-318: fastställande av budgetbestämmelser samt regler för styrekonomers, utanordnares och räkenskapsförarens ansvar⁵ (övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet 2007) (artikel 279.1 i EG-fördraget)
- Artikel III-171-173: straffrättsligt samarbete***** (artikel 31 EU-fördraget)
- Artikel III-174: Eurojusts struktur, verksamhet, insatsområde och uppgifter samt villkoren för deltagande av Europaparlamentet och medlemsstaternas nationella parlament i utvärderingen av verksamheten***** (artikel 31.2 i EU-fördraget)
- Artikel III-176.2: polissamarbete***** (artikel 30.1 i EU-fördraget)
- Artikel III-177: Europols struktur, verksamhet, insatsområde och uppgifter samt villkoren för deltagande av Europaparlamentet och medlemsstaternas nationella parlament i utvärderingen av verksamheten***** (artikel 30.2 i EU-fördraget)
- Artikel III-264: inrättande av en specialdomstol ⁶ (artikel 255 a i EG-fördraget)
- Artikel III-289: ändringar av domstolens stadga med undantag av avdelning I och artikel 64 i denna ⁷ (artikel 245 i EG-fördraget)
- Artikel III-166.2 b-e och 166.3: kontroll vid gränser och villkoren för medborgare i tredje land att fritt resa inom unionen under en kortare tid (artikel 62.1 , 2 a och 3 i EG-fördraget, enligt gällande bestämmelser möjligt att övergå till medbeslutandeförfarande från och med den 1 maj 2004)

G. Enhällighet i rådet enligt gällande förfarande

- Artikel III-21: inre marknaden; åtgärder inom den sociala trygghetens område för genomförande av fri rörlighet för migrerande arbetstagare (artikel 42 i EG-fördraget)
- Artikel III-181: kultur*** (exklusive rekommendationer som rådet utfärdar på förslag av kommissionen) (artikel 151 i EG-fördraget)

H. Ny rättslig grund

- Artikel III-150: rymden
- Artikel III-157: energi*
- Artikel III-185: administrativt samarbete
- Artikel III-184: räddningstjänst
- Artikel III-182: idrott*
- Artikel III-68: immateriella rättigheter (språkanvändningen i samband med dessa europeiska rättigheter: enhällighet i rådet och hörande av Europaparlamentet)

⁵ Revisionsrätten skall höras

⁶ På förslag av kommissionen och efter att ha hört domstolen eller på begäran av domstolen efter att ha hört kommissionen

⁷ Se ovan

- Artikel III-6: allmännyttiga tjänster

2. SÄRSKILT LAGSTIFTNINGSFÖRFARANDE⁸

2.1. Europaparlamentet beslutar på eget initiativ efter godkännande av rådet och yttrande av kommissionen

- Artikel III-237: regler och allmänna villkor för Europeiska ombudsmannens yrkesutövning (artikel 195 i EG-fördraget)
- Artikel III-232.2: föreskrifter om Europaparlamentets ledamöter (enhällighet i rådet i fråga om regler och villkor som rör beskattningen av ledamöter och före detta ledamöter) (artikel 190.5 i EG-fördraget)
- Artikel III-235: närmare föreskrifter om utövandet av undersökningsrätten (artikel 193 i EG-fördraget, enligt gällande regler Europaparlamentet, rådet och kommissionen i samförstånd)

2.2. Rättsakter som förutsätter nationell ratifikation

- Artikel III-13: utvidgande av rättigheter som ansluter till medborgarskap; enhällighet i rådet och Europaparlamentets godkännande (artikel 22 i EG-fördraget, enligt gällande bestämmelse enhällighet i rådet och hörande av Europaparlamentet)
- Artikel III-232: enhetlig valordning; enhälligt beslut av rådet på ett utkast av Europaparlamentet och efter godkännande av Europaparlamentet (artikel 190 i EG-fördraget)
- Artikel I-53.3: fastställande av unionens medel, inrättande av nya kategorier och upphävande av befintliga kategorier; enhällighet i rådet och hörande av Europaparlamentet (artikel 269 i EG-fördraget)

2.3. Kvalificerad majoritet i rådet och Europaparlamentets samtycke

- Artikel I-54: den fleråriga finansieringen (rådet godkänner enhälligt den första finansieringsramen efter konstitutionens ikraftträdande) (ny)
- Artikel I-53.4: förfaringssättet gällande unionens medel (artikel 269 i EG-fördraget)

2.5. Kvalificerad majoritet i rådet och hörande av Europaparlamentet

- Artikel III-11: åtgärder som underlättar medborgares rätt till skydd av diplomatiska eller konsulära myndigheter (artikel 20 i EG-fördraget, enligt gällande bestämmelse fastställer medlemsstaterna sinsemellan de regler som behövs)

2.4. Enhällighet i rådet och Europaparlamentets samtycke

- Artikel III-8.1: åtgärder för bekämpning av diskriminering (artikel 13.1 i EG-fördraget, enligt gällande bestämmelse enhällighet i rådet och hörande av Europaparlamentet)
- Artikel III-175: inrättande av en europeisk åklagarmyndighet, fastställande av myndighetens stadga och regler för dess verksamhet***** (ny)

2.5. Enhällighet i rådet och hörande av Europaparlamentet

⁸ Oförändrat beslutsförfarande om inte gällande förfarande nämns.

- Artikel III-10: medborgarskap; rösträtt och valbarhet (artikel 19 i EG-fördraget)
- Artikel III-46.3: godkännande av åtgärder som gäller kapitalrörelser till eller från tredje land och som utgör ett steg tillbaka inom gemenskapsrätten när det gäller liberaliseringen av kapitalrörelser (artikel 57.2 sista meningen, enhällighet i rådet enligt gällande bestämmelse)
- Artikel III-64: tillnärmning av lagar** (artikel 94 i EG-fördraget)
- III-104.1 c,d,f, och g: socialpolitik; social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna, skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla, företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, anställningsvillkor för medborgare i tredje land*⁹ (artikel 137 i EG-fördraget)
- Artikel III-130.2: miljö; åtgärder av skattekaraktär, åtgärder som påverkar fysisk planering och markanvändning samt energiförsörjning och val mellan olika energikällor*¹⁰ (artikel 172.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-170.3: rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor; familjerättsliga åtgärder*****¹¹ (artikel 65 i EG-fördraget, enligt gällande bestämmelser möjlighet att övergå till medbeslutandeförfarande genom enhälligt beslut av rådet fr.o.m. den 1 maj 2004)
- Artikel III-178: polissamarbete; fastställande av på vilka villkor och inom vilka gränser som myndigheterna i medlemsstaterna får ingripa på en annan medlemsstats territorium***** (artikel 32 i EU-fördraget)
- Artikel III-176.3: polissamarbete; åtgärder för att stärka det operativa samarbetet mellan myndigheterna***** (artikel 30.1 a i EU-fördraget)
- Artikel III-76.13 andra stycket: ekonomisk politik; ersättande av protokollet om förfarande vid alltför stora underskott¹² (artikel 104.14 andra stycket i EG-fördraget)

3. ANDRA RÄTTSAKTER ÄN DE SOM SKALL ANTAS GENOM LAGSTIFTNINGSFÖRFARANDE

3.1. Kvalificerad majoritet i rådet och hörande av Europaparlamentet

- Artikel III-52: konkurrensbestämmelser (artikel 83 i EG-fördraget)
- Artikel III-58: bestämmelser om statligt stöd (artikel 89 i EG-fördraget)
- Artikel III-100.2: beslut på grundval av Europeiska rådets slutsatser om riktlinjer som medlemsstaterna skall beakta i sin sysselsättningspolitik*¹³ (artikel 128.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-149.4: särskilda program för forskning** (artikel 166.4 i EG-fördraget)
- Artikel III-154: forskning, bildandet av gemensamma företag** (artikel 172 första stycket)
- Artikel III-291.2: utnämningen av revisionsrättens ledamöter (artikel 247.3 i EG-fördraget)
- Artikel III-164: RIS; säkerställande av ett administrativt samarbete mellan myndigheter och myndigheterna och kommissionen (artikel 66 i EG-fördraget, enligt gällande bestämmelse enhällighet i rådet och möjlighet att övergå till medbeslutandeförfarande genom enhälligt beslut av rådet fr.o.m. den 1 maj 2004)

⁹ Möjlighet att i fråga om punkt d, f och g övergå till det vanliga lagstiftningsförfarandet genom ett enhälligt europeiskt beslut av rådet

¹⁰ Möjlighet att övergå till det vanliga lagstiftningsförfarandet genom ett enhälligt europeiskt beslut av rådet

¹¹ Se ovan

¹² ECB skall höras

¹³ Sysselsättningskommittén skall höras

- Artikel III-167.3: provisoriska åtgärder på grund av en plötslig tillströmning av medborgare från tredje land (artikel 64.2 i EG-fördraget, enligt gällande bestämmelser kvalificerad majoritet i rådet)
- Artikel III-215.3 första stycket: GUSP; finansiella bestämmelser, särskilt förberedelser för uppdrag enligt I40.1 som genomförs utanför unionen och som finansieras genom unionens budget (ny)
- Artikel III-227: internationella avtal (i fråga om avtal som gäller GUSP hörs inte parlamentet. Avtal som kräver parlamentets godkännande räknas upp i punkt 7 tredje stycket. Enhällighet krävs om a) om avtalet gäller ett område inom vilket enhällighet krävs för antagande av interna regler, b) associeringsavtal, c) unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.)¹⁴ (artikel 300 i EG-fördraget; enligt gällande förfarande skall parlamentet höras i fråga om andra avtal än handelspolitiska avtal)
- Artikel III-318.2: fastställande av de sätt och förfaranden enligt vilka de budgetinkomster som fastställs i den ordning som gäller för gemenskapens egna medel skall ställas till kommissionens förfogande samt bestämmande av nödvändiga åtgärder för att möta ett eventuellt likviditetsbehov¹⁵ (övergång till kvalificerad majoritet i rådet fr.o.m den 1 januari 2007) (artikel 279.2 i EG-fördraget, enligt gällande förfarande enhällighet i rådet)
- Artikel III-330: de utomeuropeiska områdena; bestämmande av villkoren för tillämpningen av konstitutionen i dessa områden (artikel 299 i EG-fördraget)
- Artikel III-74: ekonomisk politik; definitioner som behövs för tillämpningen av förbudet mot särbehandling hos finansinstitut (artikel 102 EG-fördraget, enligt gällande förfarande medbeslutandeförfarande i enlighet med artikel 252)
- Artikel III-75: ekonomisk politik; precisering av definitioner för tillämpningen av förbudet mot att ge EU:s institutioner, nationella myndigheter, offentliga företag m.m. krediter eller förvärv av skuldförbindelser från dem (artikel 103, gällande förfarande är medbeslutandeförfarande)
- Artikel III-78: monetär politik; åtgärder för harmonisering av valörerna och de tekniska specifikationerna för mynt som skall sättas i omlopp¹⁶ (artikel 106 i EG-fördraget, enligt gällande förfarande medbeslutandeförfarande i enlighet med artikel 252)
- Artikel III-79.6: monetär politik; fastställande av åtgärder som avses i vissa bestämmelser i ECB:s stadga¹⁷ (artikel 107.6 i EG-fördraget)
- Artikel III-82.3: monetär politik; fastställande av de gränser och på de villkor inom vilka ECB har rätt att förelägga företag böter och viten¹⁸ (artikel 110.3 i EG-fördraget)
- Artikel III-92.2: konstaterande av att villkoren för införandet av euron är uppfyllda (rådet beslutar efter överläggningar i Europeiska rådet) (artikel 122.2 i EG-fördraget)

3.2. Kvalificerad majoritet i rådet

- Artikel III-127: andra rättsakter inom området för jordbrukspolitiken än de som skall antas genom det vanliga lagstiftningsförfarandet (artikel 37.2 i EG-fördraget, enligt gällande förfarande kvalificerad majoritet i rådet och hörande av Europaparlamentet)

¹⁴I artikel III-228 föreskrivs om undantag från förfarandena i artikel III-227 i fråga om växelkurssystem och monetära frågor och växelkursfrågor.

¹⁵ Revisionsrätten skall höras

¹⁶ ECB skall höras

¹⁷ På förslag av kommissionen, efter det att ECB har hörts eller på rekommendation av ECB efter det att kommissionen har hörts.

¹⁸ Se ovan

- Artikel III-14.3: riktlinjer för att säkerställa väl avvägda framsteg inom alla sektorer som ansluter till den inre marknaden (artikel 14.3 i EG-fördraget)
- Artikel III-39: fastställande av tullsatser i den gemensamma tulltaxan (artikel 26 i EG-fördraget)
- Artikel III-138.3: avskaffande av diskriminering vid transporter** (artikel 75.3 i EG-fördraget)
- Artikel III-61: befrielse och återbetalning vid export till andra medlemsstater och utjämningsavgifter vid import från medlemsstaterna (artikel 92 i EG-fördraget)
- Artikel III-100.4: rekommendationer beträffande sysselsättningen till medlemsstaterna (artikel 128.4 i EG-fördraget)
- Artikel III-106: tillämpningen av andra avtal mellan arbetsmarknadens parter (artikel 139.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-182.4 b: rekommendationer rörande utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott (artikel 149.4 andra strecksatsen)
- Artikel III-181.5 b: rekommendationer rörande kultur (artikel 151.5 andra strecksatsen, enligt gällande förfarande enhällighet i rådet)
- Artikel III-179.6: rekommendationer rörande folkhälsofrågor (artikel 152.4 andra stycket)
- Artikel III-306: fastställande av löner, arvoden och pensioner för Europeiska rådets ordförande, unionens utrikesminister samt kommissionens, revisionsrättens och Europeiska domstolens ledamöter samt fastställande av arvoden för Ekonomiska och sociala kommittén (artiklarna 210, 247(8) och 259 i EG-fördraget)
- Artikel III-292: fastställande av förteckningen över Regionkommitténs ledamöter och suppleanter (artikel 263 i EG-fördraget)
- Artikel III-296: fastställande av förteckningen över Ekonomiska och social kommitténs ledamöter¹⁹ (artikel 259 i EG-fördraget)
- Artikel III-161: RIS; fastställande av regler för utvärdering
- Artikel III-201.2: GUSP²⁰ a) unionens åtgärder och ståndpunkter som Europeiska rådet godkänner på grundval av europeiska beslut, b) beslut som grundar sig på förslag som ministern lägger fram för ministerrådet på grundval av en specifik begäran som Europeiska rådet lagt fram på eget initiativ eller på ministrernas initiativ, c) genomförande av en åtgärd eller en ståndpunkt från unionens sida, d) utnämmandet av en särskild representant i enlighet med artikel III-203²¹ (Artikel 23.2 i EG-fördraget) (punkten skall inte tillämpas på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser)
- Artikel III-222: ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land; beslut när situationen i ett tredje land kräver att unionen lämnar omedelbart finansiellt bistånd (ny)
- Artikel III-224: åtgärder som begränsar en unionsståndpunkt eller en unionsåtgärd som det fattats beslut om enligt bestämmelserna om GUSP²² (artikel 301 i EG-fördraget)
- Artikel III-215.3 andra och tredje stycket: GUSP; finansiella bestämmelser, särskilt förberedelser för uppdrag enligt I-40.1 som genomförs utanför unionen och som skall finansieras genom en startfond med bidrag från medlemsstaterna²³ (ny)

¹⁹ Kommissionen skall höras

²⁰ I fråga om GUSP fattar rådet beslut på initiativ av utrikesministern som har stöd av medlemsstaten, utrikesministern eller kommissionen. Om rådet inte fattar beslut på grundval av utrikesministerns initiativ, krävs det 2/3 av medlemsstaterna och 3/5 av unionens befolkning.

²¹ S.k. nödbroms: Medlemsstaten kan av väsentliga skäl som rör nationell politik motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet. Om det inte går att finna en lösning med den berörda medlemsstaten, kan rådet med kvalificerad majoritet hänskjuta frågan till Europeiska rådet för enhälligt beslut.

²² På gemensamt förslag av utrikesministern och kommissionen

²³ På förslag från utrikesministern

- Artikel III-227.10: internationella avtal; avbrytande av tillämpningen av ett avtal och fastställande av ståndpunkter i ett organ som inrättats genom ett avtal²⁴ (artikel 300.2 andra stycket)
- Artikel III-228.1 andra stycket, 228.2 och 3: antagande, ändrande eller upphävande av centralkurs för euron inom växelkurssystemet; riktlinjer för valutapolitiken i förhållande till valutor som inte hör till växelkurssystemet samt förhandlingar om avtal och avtal som gäller monetära frågor eller växelkursfrågor²⁵ (artikel 11 i EG-fördraget)
- Artikel III-231: närmare föreskrifter för genomförandet av den solidaritetsklausul som avses i artikel I-42²⁶ (ny)
- Artikel III-311: budgeten; tillstånd till utgifter som överstiger en tolfedel i föregående års budget i situationer där budgetlagen ännu inte antagits i början av budgetåret (artikel 273 i EG-fördraget)
- Artikel III-325.2: bemyndiganden att inleda ett fördjupat samarbete inom ramen för GUSP (artikel 27 c i EU-fördraget, enligt gällande förfarande möjlighet till den s.k. nödbromsen)
- Artikel I-58.3: tillfälligt upphävande av rättigheterna till medlemskap i unionen (artikel 7.3 i EU-fördraget)
- Artikel III-71.2: rekommendation till allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken (artikel 99.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-71.4: rekommendationer till medlemsstater vilkas ekonomiska politik inte är förenlig med de allmänna riktlinjerna²⁷ (artikel 99.4 i EG-fördraget)
- Artikel III-72: ekonomisk politik; åtgärder som motiveras av det ekonomiska läget; ekonomiskt bistånd till en medlemsstat som har svårigheter till följd av naturkatastrofer eller osedvanliga händelser (artikel 100 i EG-fördraget)
- Artikel III-76: ekonomisk politik; rekommendationer och åtgärder som gäller en medlemsstats alltför stora underskott²⁸ (föreskrifter för tillämpningen av protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott antas efter att Europaparlamentet har hörts) (artikel 104 i EG-fördraget)
- Artikel III-86: bestämmelser om en ekonomisk och finansiell kommitté²⁹ (artikel 114.3 i EG-fördraget)
- Artikel III-90: särskilda bestämmelser för euroområdet: gemensamma ståndpunkter och enad representation inom de berörda internationella finansinstitutionerna och finanskonferenserna³⁰ (enhällighet förutsätts för rättsakter som kräver enhällighet) (ny)
- Artikel III-95: övergångsbestämmelser för euroområdet; ömsesidigt bistånd till en medlemsstat som inte hör till området och som har svårigheter eller hotas av svårigheter i fråga om sin betalningsbalans (artikel 119 i EG-fördraget)

3.3. Kvalificerad majoritet i rådet och Europaparlamentets samtycke

²⁴ På förslag av utrikesministern eller kommissionen.

²⁵ Punkt 1 första stycket och punkt 2: på rekommendation från kommissionen och efter att ha hört ECB eller på rekommendation av ECB; punkt 3: på rekommendation av kommissionen och efter att ha hört ECB

²⁶ På gemensamt förslag av utrikesministern och kommissionen

²⁷ Den berörda medlemsstatens röst räknas inte med i den kvalificerade majoriteten. Kvalificerad majoritet= majoriteten av de övriga medlemsstaternas röster, som skall representera 3/5 av befolkningen i dessa stater.

²⁸ Se ovan

²⁹ ECB och den berörda kommittén skall höras

³⁰ Endast medlemsstater som hör till euroområdet röstar. Kvalificerad majoritet är majoriteten av rösterna representerande 3/5 av befolkningen i dessa medlemsstater.

- Artikel III-325.1: bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete på andra områden än inom GUSP (enligt gällande bestämmelser föreskrivs om inledande av fördjupat samarbete inom ramen för RIS i artikel 43 i EU-fördraget. Europaparlamentet skall höras.)
- Artikel I-58.1: medlemskap i unionen; konstaterande av risk för att en medlemsstat åsidosätter unionens värden³¹ (4/5-majoritet i rådet och 2/3 av rösterna i parlamentet representerande majoriteten av ledamöterna) (artikel 7.1 i EU-fördraget)

3.4. Enhällighet i rådet

- Artikel III-57.2: beslut som gäller statligt stöd och konkurrensen på den gemensamma marknaden (artikel 88.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-106: tillämpningen av avtal med arbetsmarknadens parter i frågor som avses i artikel III-104.3 (artikel 139.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-339: fastställande regler för vilka språk som används i gemenskapens institutioner (artikel 290 i EG-fördraget)
- Artikel III-342.2: ändring av den lista över varor som omfattas av bestämmelserna om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel (artikel 296.2 i EG-fördraget)
- Artikel III-191: antagandet av regler och förfaranden som gäller associering av utomeuropeiska länder och territorier (artikel 187 i EG-fördraget)
- Artikel III-201.1: GUSP³² (Undantag för vilka gäller att rådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet räknas upp i punkt 2) (artikel 23.2 i EU-fördraget)
- Artiklarna I-40.4 och III-210: gemensam utrikes- och säkerhetspolitik³³ (artikel 17 i EU-fördraget)
- Artikel III-295: fastställande av Ekonomiska och sociala kommitténs sammansättning (sammansättningen bestäms i gällande artikel 258 i EG-fördraget)
- Artikel III-92.3: införandet av euro; fastställande av den kurs till vilken euron skall ersätta den berörda medlemsstatens valuta samt de övriga åtgärder som behövs för att införa euron³⁴ (artikel 123.5 i EG-fördraget)

3.5. Enhällighet i rådet och Europaparlamentets samtycke

- Artikel III-171.2 d: fastställande av specifika delar av det straffrättsliga förfarandet för vilka minimiregler kan fastställas enligt punkt 2***** (ny)
- Artikel III-172.1 andra stycket: utvidgning av sådana områden av brottslighet inom vilka minimiregler om fastställande av straffbarhet och påföljder kan antas***** (ny)
- Artikel I-17: flexibilitetsklausulen (artikel 303 i EG-fördraget, enligt gällande förfarande skall Europaparlamentet höras)

³¹ På motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, Europaparlamentet eller kommissionen.

³² I fråga om GUSP fattar rådet beslut på initiativ av utrikesministern som har stöd av medlemsstaten, utrikesministern eller kommissionen. En medlemsstat har möjlighet att avstå från att rösta. Enligt punkt 3 får Europeiska rådet med enhällighet besluta att ministerrådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet i andra fall än frågor som är av militär eller försvarsmässig betydelse.

³³ På förslag av utrikesministern eller medlemsstaten

³⁴ ECB skall höras

3.6. Enhällighet i rådet och hörande av Europaparlamentet

- Artikel 228.1 första stycket: ingående av formella avtal om ett växelkurssystem för euron i förhållande till andra valutor³⁵ (artikel 111 i EG-fördraget)

3.7. Enkel majoritet i rådet

- Artikel III-102: inrättande av en sysselsättningskommitté³⁶ (artikel 130 i EG-fördraget)
- Artikel III-111: inrättande av en kommitté för socialt skydd³⁷ (artikel 144 i EG-fördraget)
- Artikel III-249: stadgar för de kommittéer som föreskrivs i konstitutionen³⁸ (artikel 209 i EG-fördraget)

3.8. Enhällighet i Europeiska rådet

- Artiklarna I-23.4 och III-245: bestämmelser om turordningen för ordförandeskapet för rådets konstellationer (ny)
- Artikel I-23.3: fastställande av rådets konstellationer (ny)
- Artikel III-24.4 andra stycket: övergång från enhällighet i rådet till kvalificerad majoritet³⁹ (ny)
- Artikel I-25.3: fastställande av kommissionärernas rotationssystem (ny)
- Artikel I-39.8: GUSP; övergång till kvalificerad majoritet i rådet i andra fall än dem som avses i del III
- Artikel I-40.2: övergången till en gemensam försvarspolitik⁴⁰ (ny)
- Artikel III-194: yttre åtgärder; fastställande av unionens strategiska intressen och mål⁴¹ (ny)

3.10. Enhällighet i Europeiska rådet och Europaparlamentets samtycke

- Artikel I-19.2: Europaparlamentets sammansättning (ny)
- Artikel I-58.2: medlemskap i unionen; konstaterande av att en medlemsstat åsidosätter unionens värden⁴² (2/3 av rösterna i parlamentet representerande majoriteten av ledamöterna) (artikel 7.2 i EU-fördraget, enligt gällande förfarande rådet på statschefs- och regeringschefs nivå)

3.11. Enhällighet i Europeiska rådet och hörande av Europaparlamentet

- Artikel I-24.4 första stycket: övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det vanliga lagstiftningsförfarandet i frågor som rör avdelning III i konstitutionen⁴³ (ny)

³⁵ På rekommendation av ECB eller kommissionen och efter att ha hört ECB

³⁶ Europaparlamentet skall höras

³⁷ Europaparlamentet skall höras

³⁸ Kommissionen skall höras

³⁹ Europeiska rådet fattar beslut på eget initiativ. De nationella parlamentet informeras om initiativen minst fyra månader innan beslutet fattas.

⁴⁰ Europeiska rådet rekommenderar nationell ratificering

⁴¹ På rekommendation från rådet

⁴² På förslag av en tredjedel av medlemsstaterna eller kommissionen

⁴³ På eget initiativ efter en behandlingstid av sex månader

* = Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén skall höras

** = Ekonomiska och sociala kommittén skall höras

*** = Regionkommittén skall höras

**** = På internationella avtal tillämpas artikel III-227

***** = Utöver på kommissionens initiativ kan en rättsakt antas på initiativ som understöds av $\frac{1}{4}$ av medlemsstaterna. När rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet krävs i enlighet med artikel I-24 $\frac{2}{3}$ av medlemsstaterna och $\frac{3}{5}$ av unionens befolkning.