

SRR /2005

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN OM
EUROPEISKA UNIONENS KONSTITUTIONELLA
FÖRDRAG

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Utgångspunkterna för redogörelsen	4
1.1 En period av eftertanke under ratificeringen av det konstitutionella fördraget	4
1.2 Unionens verksamhet under perioden av eftertanke.....	5
1.3 Hur borde unionen se ut i framtiden	6
1.3.1 Unionens grundkaraktär och beslutsfattande.....	6
1.3.2 Unionens berättigande ur medborgarnas synvinkel.....	7
1.3.3 Tryggande av de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna	8
1.3.4 Främjande av människors välfärd och en välmående miljö	10
1.3.5 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa	11
1.3.6 Unionens andra politikområden	12
1.3.7 Unionens internationella ställning	13
1.3.8 Utvidgningen av unionen.....	14
2 Det konstitutionella fördragets syfte och beredningen	15
2.1 Niceförklaringen och Laekenförklaringen	15
2.2 Konventet och regeringskonferensen.....	16
2.3 Beredningen av propositionen i Finland	17
2.4 De finländska målen och hur de förverkligades	18
3 Det konstitutionella fördragets centrala innehåll	19
3.1 Det konstitutionella fördragets struktur, karaktär och förhållande till unionens nuvarande grundfördrag	19
3.1.1 Upphävandet av de gällande grundfördragen samt rättslig kontinuitet	19
3.1.2 Det konstitutionella fördragets struktur	21
3.1.3 Det konstitutionella fördragets rättsliga karaktär.....	23
3.1.4 Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del	24
3.2. Det konstitutionella fördragets centrala innehåll och betydelse.....	25
3.2.1 Allmänna frågor och de viktigaste principerna.....	25
3.2.1.1 Unionens värden och mål	25
3.2.1.2 Unionsmedborgarskap	26
3.2.1.3 Unionens juridiska personlighet	26
3.2.1.4 Befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.....	27
3.2.1.4.1 Allmänt	27
3.2.1.4.2 Området för unionens befogenheter	28
3.2.1.4.3 Befogenhetskategorier	30
3.2.1.4.4 Principerna för utövande av unionens befogenheter.....	33
3.2.1.5 Unionsrättens företrädare och principen om lojalt samarbete	34
3.2.1.6 Unionens demokratiska liv	36
3.2.1.7 Medlemskap i unionen	38
3.2.1.8 Fördjupat samarbete.....	38
3.2.1.9 Unionens finanser	40
3.2.1.10 Unionens symboler.....	42
3.2.1.11 Finlands centrala förhandlingsmål och verkningarna för Finlands del.....	43
3.2.2 Unionens dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna	45
3.2.2.1 Allmänt	45
3.2.2.2 De grundläggande rättigheterna i det konstitutionella fördraget	46
3.2.2.3 Stadgan om de grundläggande rättigheterna.....	47
3.2.2.3.1 De materiella rättigheternas räckvidd.....	47
3.2.2.3.2 Allmänna bestämmelser.....	49

3.2.2.4	Unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna	51
3.2.2.5	Finlands centrala förhandlingsmål och verkningarna för Finlands del.....	53
3.2.3	Unionens institutioner, beslutsförfaranden och rättsakter	56
3.2.3.1	Unionens institutionella ram.....	56
3.2.3.1.1	Europaparlamentet.....	56
3.2.3.1.2	Europeiska rådet	57
3.2.3.1.3	Ministerrådet	59
3.2.3.1.4	Definitionen av kvalificerad majoritet i ministerrådet och Europeiska rådet....	61
3.2.3.1.5	Europeiska kommissionen	62
3.2.3.1.6	Unionens utrikesminister.....	64
3.2.3.1.7	Europeiska unionens domstol.....	66
3.2.3.1.8	Unionens övriga institutioner och dess rådgivande organ	67
3.2.3.1.9	Övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ	68
3.2.3.2	Beslutsförfaranden	70
3.2.3.3	Unionens rättsakter	73
3.2.3.4	Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del	74
3.2.4	De nationella parlamentens roll	81
3.2.4.1	De nationella parlamentens rätt att få information och kontrollen av subsidiaritetsprincipen	81
3.2.4.2	Övriga nya uppgifter som tilldelas de nationella parlamenten i det konstitutionella fördraget och parlamentens samarbetsformer	83
3.2.4.3	Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del	84
3.2.5	Unionens politik och funktion	86
3.2.5.1	Allmänt	86
3.2.5.2	Inre politik och åtgärder.....	86
3.2.5.2.1	Nya rättsgrunder och politikområden	86
3.2.5.2.2	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa	91
3.2.5.2.3	Politiken på andra områden	97
3.2.5.3	Unionens yttre åtgärder.....	105
3.2.5.3.1	Målen och de centrala principerna för unionens yttre åtgärder.....	106
3.2.5.3.2	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.....	107
3.2.5.3.3	Den gemensamma handelspolitiken	112
3.2.5.3.4	Övriga frågor inom ramen för de yttre åtgärderna.....	113
3.2.5.3.5	Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del....	117
3.2.6	Godkännande och ikraftträdande av fördraget.....	120
3.2.6.1	Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del	120
3.2.7	Förfaranden för ändring av fördraget och fullmaktsklausuler.....	120
3.2.7.1	Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del	124
3.2.8	Protokollen till fördraget.....	126
3.2.8.1	Protokollet om de fyra första anslutningsfördragen	126
3.2.8.1.1	Ålands särställning.....	128
3.2.8.2	Övriga protokoll.....	129
3.2.8.3	Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del	129
3.2.9	Slutakten och de förklaringar som är fogade till den	131
4	Förhållandet mellan det konstitutionella fördraget och Finlands grundlag	131

1. Utgångspunkterna för redogörelsen

1.1 En period av eftertanke under ratificeringen av det konstitutionella fördraget

Stats- och regeringscheferna samt utrikesministrarna i Europeiska unionens medlemsstater undertecknade den 29 oktober i Rom fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, nedan det konstitutionella fördraget. Det konstitutionella fördraget är ett internationellt fördrag och för att det skall träda i kraft förutsätts att alla stater som undertecknat fördraget också har ratificerat det. Målsättningen var att ratificeringarna skulle slutföras och att det konstitutionella fördraget därmed skulle träda i kraft under Finlands ordförandeskap i EU, den 1 november 2006.

Var och en av Europeiska unionens medlemsstater inledde ratificeringsprocessen enligt sin egen konstitution. Situationen förändrades väsentligt i månadskiftet maj-juni 2005, när en klar majoritet röstade mot ratificeringen av fördraget i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna.

Europeiska rådet fattade i juni 2005 beslut om en period av eftertanke beträffande det konstitutionella fördraget. Enligt Europeiska rådets uttalande ”kommer denna period av eftertanke att utnyttjas för att i våra länder möjliggöra en bred debatt, där medborgarna, det civila samhället, arbetsmarknadens parter, de nationella parlamenten och de politiska partierna deltar. Denna aktiverande debatt, som redan har inletts i många medlemsstater, bör intensifieras och utvidgas. Även de europeiska institutionerna bör bidra till debatten och kommissionen har härvid en särskild uppgift att fylla.” Europeiska rådet beslöt att återkomma till saken det första halvåret 2006, dvs. under Österrikes ordförandeskap, för att göra en samlad bedömning av de nationella debatterna och enas om fortsättningen av processen.

Europeiska rådet tog inte ställning till om medlemsstaterna skulle fortsätta ratificeringsprocessen under denna period av eftertanke. Varje medlemsstat bestämmer detta själv utgående från sin egen bedömning av situationen. Tre stater har därefter avslutat sin egen interna ratificeringsprocess. Hittills har sammanlagt 13 medlemsstater slutfört sitt nationella ratificeringsförfarande, och av dem har nio deponerat sitt ratifikationsinstrument hos den italienska regeringen.

Statsrådet hade förberett sig på att avlåta en proposition om godkännande av det konstitutionella fördraget till riksdagen hösten 2005. Efter Europeiska rådets uttalande om perioden av eftertanke ansåg statsrådet att det inte är skäl att begära att riksdagen skall godkänna fördraget omedelbart. Däremot ville man ändå ge riksdagen möjlighet att behandla det konstitutionella fördraget utgående från statsrådets redogörelse. På så sätt får regeringen kännedom om riksdagens ståndpunkt till och syn på det konstitutionella fördraget innan Europeiska rådet återkommer till det under Österrikes ordförandeskap.

Statsrådet anser fortfarande att det konstitutionella fördraget innebär en nödvändig förbättring jämfört med unionens nuvarande grundfördrag. Riksdagens ståndpunkt kunde också bidra till att skapa en positiv anda i Europa innan saken behandlas i Europeiska rådet.

Förutom en detaljerad granskning av det konstitutionella fördraget innehåller redogörelsen en allmän del om hur unionen borde utvecklas i framtiden. I redogörelsen behandlas kort även utvidgningen av unionen, något som hör nära samman med den debatt om unionens framtid som förs i Europa. Riksdagens utrikesutskott har i sitt utlåtande UtUU 9/2005 rd fäst uppmärksamhet vid behovet av att föra en grundläggande politisk debatt om utvidgningspolitiken.

Syftet med denna redogörelse som statsrådet ger enligt 44 § i grundlagen är att förbereda en bred debatt om det konstitutionella fördraget och Europas framtid i riksdagen. Statsrådet hoppas att redogörelsen skall vara till nytta även för den medborgardebatt som förs om Europeiska unionens framtid.

1.2 Unionens verksamhet under perioden av eftertanke

Debatten om det konstitutionella fördraget och unionens framtid har fått en trög start på unionsnivå. När Europeiska rådet sammanträder i december 2005 kommer det att få en kort rapport om den debatt som förts hittills. Det är fortfarande inte känt på vilket sätt man kommer att återkomma till saken under Österrikes ordförandeskap.

Utgångspunkterna för Finlands ordförandeskap när det gäller det konstitutionella fördraget och unionens framtidsdebatt beror i stor utsträckning på resultaten från de föregående ordförandeskapen. Av denna orsak är det fortfarande för tidigt att fatta några beslut eller göra upp några detaljerade planer för ordförandeskapet. Den allmänna utgångspunkten är att det ligger i Finlands intresse att utveckla unionen, i synnerhet dess funktions- och beslutsförmåga, och Finland kommer att arbeta aktivt för att dessa mål skall nås. Rätt tidpunkt för åtgärderna och en realistisk bedömning av den totala situationen är centrala faktorer för att uppnå målen. För att uppnå dem står statsrådet i intensiv kontakt med de andra medlemsstaterna och med unionens institutioner.

Debatten om unionens framtid och olika möjligheter att genomföra de reformer som ingår i det konstitutionella fördraget är viktig och statsrådet hoppas att den skall vara livlig även i Finland. Unionen kan emellertid inte koncentrera sig enbart på den. Unionen och medlemsstaterna måste nu samtidigt få bättre fart på unionens vardagliga arbete, behandlingen av den aktuella dagordningen. Unionen kan göra mera och arbeta effektivare även med stöd av de nuvarande grundfördragen, om medlemsstaterna har politisk vilja till detta. Medlemsstaterna bör sköta de frågor som hör till de egna befogenheterna för att de mål som man kommit överens om tillsammans skall nås.

I det rådande ekonomiska och politiska läget är en förnuftig inriktning av unionens verksamhet ännu viktigare än förr. Unionen måste just nu koncentrera sig på sådan verksamhet som förbättrar EU:s möjligheter att svara på framtidens utmaningar som gemenskap och som tillför ett mervärde, med andra ord verksamhet som är klart lönsammare än medlemsstaternas verksamhet som separata aktörer. Stärkandet av unionens gemensamma funktionsförmåga och det mervärde som erhålls i förhållande till medlemsstaternas enskilda åtgärder kan vara t.ex. ekonomiskt, men även innebära säkerhet, nödvändigt politiskt inflytande eller krishanteringsförmåga eller förbättrande av levnadsförhållandena för människorna eller i miljön.

Unionen bör alltså koncentrera sig på åtgärder som hjälper den att nå framgång i en ständigt föränderlig värld och som även motsvarar medborgarnas förväntningar. Dessa åtgärder gäller i synnerhet säkerheten, unionens roll i det internationella samarbetet samt framgång i den globala ekonomin. På de två förstnämnda områdena har unionen utvecklats rätt bra på senare tid, eftersom det har funnits en politisk vilja till utvecklingsarbete. I medlemsländerna råder brett samförstånd om att unionen måste ta större ansvar än tidigare för världen och för att skapa stabilitet i dess krisområden. Medborgarna väntar mera av området med rättvisa, säkerhet och frihet än vad unionen har förmått erbjuda hittills.

Den verkliga utmaningen gäller emellertid unionens och medlemsstaternas framgång i den globala ekonomin. Där finns uppgifter för både unionen och medlemsstaterna, men på senare tid har det inte funnits tillräcklig politisk vilja att fatta nödvändiga, men svåra, beslut. Unionen måste göra mera i

fråga om de saker som hör till dess befogenheter, t.ex. utvecklandet av en marknad för tjänster samt handelspolitiken. Medlemsstaterna måste sköta nödvändiga struktur- och andra reformer. Den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften måste förbättras, men samtidigt måste man värna om en hög standard på miljön och det sociala skyddet. I den europeiska debatten har Finland nämnts som ett typexempel i detta sammanhang. Ändå finns det mycket att förbättra även i Finland.

Om unionens verksamhet effektiveras och inriktas bättre än förr på väsentliga saker skulle det också föra unionen och dess medborgare närmare varandra. För medborgarna är det väsentligt att unionen förmår arbeta förnuftigt och effektivt och inte gör sådant som borde skötas på nationell eller lokal nivå. Unionens effektiva och begripliga verksamhet bör dessutom kompletteras med bättre informationsspridning om ärenden som gäller Europeiska unionen.

Statsrådet anser att

det ligger i Finlands intresse att utveckla Europeiska unionen ytterligare. Ett aktivt deltagande i unionens verksamhet och dess utveckling på alla nivåer och områden stärker Finlands ställning i Europa och världen;

Europeiska unionen har genomgått en kraftig förändring. Omvandlingsprocessen fortsätter i och med att den globala omvärlden förändras och unionen utvidgas och samarbetet stegvis fördjupas. Det konstitutionella fördraget utgör en med beaktande av olika synpunkter balanserad och för Finland godtagbar helhet, som stärker Europeiska unionens verksamhets- och beslutsförmåga när det gäller att svara på framtidens utmaningar;

Finland måste vara berett – därtill förpliktad även av det kommande ordförandeskapet i EU – att tillsammans med de andra medlemsstaterna fördomsfritt försöka hitta nya lösningar som kan ligga till grund för de reformer som ingår i det konstitutionella fördraget;

unionens verksamhet och utvecklingen av den kan ändå inte stanna upp på grund av de svårigheter som tillstött under konstitutionsprocessen, utan unionen bör effektivera sin verksamhet inom den ram som redan de nuvarande grundfördragen erbjuder.

1.3 Hur borde unionen se ut i framtiden

Det var rätt lösning att ta en period av eftertanke i ratificeringsprocessen, eftersom situationen kräver att man överväger olika alternativ. Förutom frågor som gäller det konstitutionella fördraget måste det under perioden av eftertanke även föras en bredare debatt om Europeiska unionens framtid med beaktande av medborgarnas behov och förväntningar. Medlemsstaternas folkrepresentationer spelar en särskild roll i denna debatt. Statsrådet anser att bl.a. följande synpunkter borde beaktas när unionens framtid på längre sikt dryftas.

1.3.1 Unionens grundkaraktär och beslutsfattande

Europeiska unionen är en särpräglad politisk, ekonomisk och juridisk gemenskap mellan medlemsstater och medborgare som upprättats genom internationella fördrag mellan medlemsstaterna. Det grundläggande politiska målet med integrationen är att främja fred och stabilitet i Europa. Till grund för unionen ligger medlemsstaternas gemensamma värderingar, t.ex. frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt

utfästelse att iaktta rättstatsprincipen. För att nå de mål som anges i fördragen har medlemsstaterna överfört en del av sina befogenheter så att de utövas genom beslut av unionens institutioner.

Unionens verksamhet bör i framtiden grunda sig på ett grundfördrag som är så klart, så enkelt och så begripligt som möjligt. Verksamheten och förfarandena i unionen bör även i fortsättningen grunda sig på fördrag som medlemsstaterna kommit överens om tillsammans och godkänt nationellt. Kompetenskompetensen och den allmänna behörigheten måste hållas hos medlemsstaterna, unionen bör endast ha särskild behörighet; unionen måste även i fortsättningen agera inom gränserna för de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat den i grundfördragen och för att uppnå målsättningarna i dem.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna måste respekteras i unionens verksamhet. Inom ramen för sina befogenheter skall unionen koncentrera sig på åtgärder som stärker Europeiska unionens gemensamma förmåga att svara på framtidens utmaningar och som inte kan vidtas med lika gott resultat på medlemsstatsnivå. Som exempel kan nämnas sådana frågor i anslutning till ekonomisk verksamhet, människornas välfärd, livsmiljö eller säkerhet som på grund av sin omfattning eller sina konsekvenser förutsätter åtgärder på unionsnivå. Innehållet i och formen för unionens verksamhet får inte överskrida det som är nödvändigt för att uppnå målen i grundfördragen.

Unionen bör utvecklas på ett så enhetligt sätt som möjligt. Denna utgångspunkt förhindrar inte ett fördjupat samarbete mellan medlemsstater inom unionen. Det väsentliga är att detta fördjupade samarbete bedrivs inom den ram som grundfördragen erbjuder och att det är öppet för unionens samtliga medlemsstater.

Unionens dubbla karaktär som både medlemsstaternas och medborgarnas gemenskap bör bibehållas även i framtiden. Principen om medlemsstaternas jämlikhet är viktig för en liten medlemsstat och den måste kunna genomföras samtidigt med jämlikheten mellan medborgarna. Detta förutsätter nogt övervägande och jämvikt bl.a. med avseende på hur ställningen för medlemsstater med olika stor folkmängd definieras vid röstviktningen i rådet, i kommissionens sammansättning och vid platsfördelningen i Europaparlamentet.

Jämlikhet mellan medlemsstaterna förverkligas bäst i en gemenskap där alla deltar i de olika beslutsfaserna och vars verksamhet grundar sig på gemensamma regler. Det är viktigt att driva de nationella intressena men samtidigt måste man komma ihåg unionens gemensamma intresse. I det avseendet, och likaså som garant för jämlikheten mellan medlemsstaterna, innehar unionens gemensamma institutioner rådet, kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska gemenskapernas domstol en nyckelposition. För en liten stat innehar i synnerhet en självständig och stark kommission en viktig position. En bred användning av gemenskapsmetoden är det bästa sättet att trygga unionens funktionsförmåga, jämvikten mellan institutionerna och jämlikheten mellan medlemsstaterna även på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt rättsliga och inrikes frågor.

Efter utvidgningen av unionen har beslutsfattandets effektivitet blivit en allt större utmaning. En effektiv union som förmår fatta beslut ligger i Finlands intresse. Erfarenheterna från medlemstiden visar att kravet på enhälligt beslutsfattande inte är det bästa sättet att trygga en liten medlemsstats intressen i unionen. Beslutsfattandet med kvalificerad majoritet bör därför främjas ytterligare i unionen.

1.3.2 Unionens berättigande ur medborgarnas synvinkel

Ur medborgarnas synvinkel är det väsentligt att se att unionen förmår arbeta förnuftigt och effektivt inom ramen för sina uppgifter och befogenheter. Till unionens acceptabilitet och det förtroende den åtnjuter bidrar även hur väl medborgarna upplever att de kan påverka unionens beslut, hur öppet de får information om beslutsfattandet och hur medborgarnas grundläggande rättigheter är tillgodosedda i unionen.

Medborgarna måste kunna förstå unionens beslutsmekanismer, trots att beslutsfattandet är utspritt på flera olika ställen, även utanför hemlandet. Unionens beslutsförfaranden måste förtydligas i framtiden. För medborgarna är det lika viktigt som att effektivera beslutsfattandet, eftersom det gör det lättare att följa ärendena.

Medborgarna utövar sitt inflytande i Europaparlamentsvalen och riksdagsvalen. I Europaparlamentet utövas beslutanderätten av företrädare som är direkt valda av medborgarna. Riksdagens inflytande är indirekt, men den har en betydande position i den inhemska beredningen av EU-beslut. Statsrådet handlar under parlamentariskt ansvar i alla EU-ärenden. Riksdagen är också nära involverad när Finlands ståndpunkter definieras.

Beslutsfattandet och den övriga verksamheten borde vara så öppen som möjligt både i hemlandet och inom unionen. Öppenhet måste vara en princip som omfattar unionens hela verksamhet och som genomförs genom att verksamhetens offentlighet, effektiv information samt handlingsoffentlighet främjas i unionens samtliga institutioner och myndigheter.

Acceptabiliteten hos unionens verksamhet måste också främjas genom bättre kvalitet på lagstiftningen och bättre förvaltning. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna styr inte bara unionens politiska organ utan och också unionens förvaltning.

Skyddet för de grundläggande rättigheterna i unionens verksamhet blir allt viktigare, eftersom unionen sköter flera uppgifter som vanligtvis ankommer på staten och eftersom dess uppgiftsfält har utvidgats till områden som kan förutsätta ingrepp i individens rättsliga ställning. Hittills har tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna i unionen i första hand varit beroende av EG-domstolens rättspraxis, vilket inte kan betraktas som en tillfredsställande situation. Skyddet för de grundläggande rättigheterna måste förstås som en allmän princip som gäller EU:s samtliga verksamhetsområden. Unionens grundrättsdimension måste utvecklas genom att bestämmelser som motsvarar Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna sätts i kraft i unionen som juridiskt bindande på grundfördragsnivå samt genom att det skapas förutsättningar för unionen att ansluta sig till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

1.3.3 Tryggande av de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna

Den allt öppnare världsekonomin och befolkningens förändrade åldersstruktur har ställt EU-ländernas ekonomiska prestationsförmåga inför stora utmaningar. Den ekonomiska tillväxten i Europa är för närvarande långsam jämfört med världsekonomin. För att trygga den europeiska välfärden krävs att grunden för de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna stärks och att unionens konkurrenskraft förbättras. Framgång i den allt hårdare globala konkurrensen kommer att vara en fortlöpande utmaning.

I samband med mellantidsgranskningen av Lissabonstrategin betonades medlemsstaternas primära ansvar för att genomföra nödvändiga ekonomiska reformer. Grunden för en ekonomi som bygger på kompetens skapas till stor del genom medlemsstaternas egna åtgärder. Unionen har dock en verklig

möjlighet att främja hela EU:s ekonomiska tillväxt särskilt via den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen samt den gemensamma handelspolitiken.

Det är nödvändigt för Europas ekonomiska framgång att unionens *inre marknad* fungerar klanderfritt. Den inre marknaden gynnar konsumenterna och skapar tillväxtpotentialer genom att det uppstår en större hemmamarknad. Dessa faktorer förbättrar också de europeiska företagens konkurrenskraft på den världsomspännande marknaden.

Att skapa ett gemensamt regelverk har gått bra på många områden, men inom unionen finns det också en avsevärd mängd lagstiftning som är alltför detaljerad. Att samordna medlemsstaternas olika regel- och förvaltningskulturer leder lätt till att regleringen på unionsnivå blir tung.

Den detaljerade och komplicerade EU-lagstiftningen är ägnad att försämra unionens trovärdighet och den utgör också ett problem för företagens verksamhetsförutsättningar. Att riva upp onödig reglering, att förenkla lagstiftningen och att förbättra dess kvalitet innebär verkliga utmaningar både för unionen och dess medlemsstater. Behovet av ny lagstiftning samt alternativen till reglering och regleringens konsekvenser måste övervägas noga. När man skall bedöma regleringsnivån och regleringens natur måste man också beakta behovet av att hålla regelverket ajour. Statsrådet anser att kommissionens beslut att ompröva en del av sina lagstiftningsprojekt är bra.

Den inre marknaden har förverkligats i synnerhet vad gäller varors rörlighet, men följande stora utmaning är att genomföra fri rörlighet för tjänster. Europas ekonomiska tillväxt blir i allt högre grad beroende av tjänster. Det är nödvändigt att skapa en inre marknad för tjänster. I stället för omfattande harmonisering bör man sträva efter att förenkla och ändra den nationella regleringen genom att riva ner onödiga hinder för tjänsteutbudet och etableringsfriheten.

Den ekonomiska och monetära unionen har stärkt den inre marknadens utveckling genom den gemensamma monetära politiken och målet att stabilisera medlemsstaternas ekonomiska politik. Den gemensamma valutans förutsätter att medlemsstaternas ekonomiska politik samordnas med hjälp av breda riktlinjer samt stabilitets- och tillväxtpakten. En stabil ekonomisk miljö och låg räntenivå stödjer unionens mål i fråga om tillväxt och konkurrenskraft.

Stabilitets- och tillväxtpakten, som reviderades i våras, är flexiblare än tidigare och beaktar växlingarna i den ekonomiska situationen. Samtidigt är den emellertid mera krävande än förut när det gäller målen på medellång och lång sikt. Paktens mål och utfästelser får allt större betydelse i framtiden, när utmaningarna som den åldrande befolkningen medför blir allt aktuella inom hela EU. Samtidigt betonar den nya avtalsramen stärkt tillväxtpotential och sysselsättning samt strukturella reformer som stödjer en hållbar offentlig ekonomi.

Finlands mål är att stärka medlemsstaternas engagemang i stabilitets- och tillväxtpaktens mål, för att man skall kunna svara på de stora utmaningarna i ett tillräckligt tidigt skede. De senaste åren har flera medlemsstater som hör till euroområdet haft svårt att uppfylla stabilitets- och tillväxtpaktens kriterier. Eftersom i synnerhet de medlemsstater som hör till euroområdet är beroende av varandra, är det viktigt att bördan fördelas jämnt och att i synnerhet de stora staternas skuldsättningsutveckling fås att vända genom sanering av deras offentliga ekonomi.

För att nå stabilitets- och hållbarhetsmålen kan det i fortsättningen krävas närmare samordning än för närvarande och t.o.m. förändringar i befogenhetsförhållandena. Detta förutsätter emellertid tillnärmning av medlemsländernas strukturer och konjunkturutveckling inom euroområdet. Detta torde också ske med tiden när den ekonomiska integrationen fördjupas. När det konstitutionella

fördraget förhandlades fram fanns det ännu inte ekonomiska eller politiska förutsättningar för att intensivifiera samordningen. Euroområdet utvidgning inom de närmaste åren kan också bidra till att en intensivare politiksamordning skjuts upp.

Den *handelspolitiska* omvärlden befinner sig i fortlöpande omvälvning. Strävan efter ekonomisk tillväxt, den globala konkurrensen och specialiseringen ökar den internationella handeln och investeringarna. Förändringarna har också börjat avspeglats i form av växande protektionistiska krav. Ekonomisk framgång för EU förutsätter att ytterligare export- och investeringshinder röjs och en öppen, konkurrensfrämjande importpolitik. Finlands mål bör vara att stärka unionens handelspolitiska befogenheter och världshandelsorganisationen WTO:s ställning så att den globala ekonomiska utvecklingen kan kontrolleras. Finland anser att ett effektivare samarbete mellan WTO och internationella arbetsorganisationen ILO är viktigt för att främja de grundläggande rättigheterna i arbetslivet och förbättra det sociala ledarskapet.

1.3.4. Främjande av människors välfärd och en välmående miljö

Europeiska unionen är också mycket annat än en ekonomisk gemenskap. Unionens verksamhet påverkar i hög grad människornas välfärd och miljöns tillstånd. Den ekonomiska tillväxten och konkurrensförmågan bör inte förbättras på bekostnad av dem. Ett gemensamt mål för de sociala modeller som medlemsstaterna valt är att förena social rättvisa och ekonomisk effektivitet.

EU har inga befogenheter att harmonisera grunderna för medlemsländernas socialpolitik, men lagstiftningen om den inre marknaden och domstolspraxis gällande den har lyft upp den sociala dimensionen allt högre på unionens dagordning. De utmaningar som den åldrande befolkningen medför för en hållbar offentlig ekonomi har lyft fram frågan om finansieringen för den sociala tryggheten räcker till på lång sikt. Även medlemsstaternas kamp mot gränsöverskridande miljöhot och främjande av en hållbar utveckling är närmare än tidigare bundna till ekonomisk reglering på EU-nivå och tryggheten av jämlika konkurrensförutsättningar för de ekonomiska aktörerna.

Medlemsstaternas sociala modeller avviker betydligt från varandra. Till följd av olikheterna mellan systemen och de skillnader som råder i förmånsnivåerna har medlemsstaterna inte varit villiga att tillnärma sina system. Särdragen hos de olika sociala modellerna måste beaktas när den inre marknaden utvecklas.

Finlands utgångspunkt är även i framtiden att trygga grunderna för det nationella välfärdssystemet. Inställningen är ändå positiv till att unionen utövar befogenheter i frågor som gäller skydd för arbetstagare, arbetsrätt, bekämpande av diskriminering, främjande av jämställdhet, förhindrande av orättvisa konkurrensfördelar samt skydd för folkhälsan.

När den globala konkurrensen skärps och det gränsöverskridande samarbetet ökar är det motiverat att utveckla gemensamma riktlinjer även på området för arbetstagarnas sociala trygghet och socialt skydd. Av samma orsak ökar också den öppna samordningsmetodens betydelse. Genom att man lär sig av andra utvecklas det finländska systemet och genom kollegial påverkan inverkar man på systemens utveckling inom hela EU. En gemensam aktuell utmaning är hur välfärdssystemen kan användas för att stödja ökad sysselsättning och förbättra arbetets produktivitet. Det är av central betydelse för tryggheten av den finländska välfärden att det sker en utveckling inom hela EU. Framtidens utmaningar har också att göra med hur lagstiftningen om den inre marknaden påverkar medlemsstaternas sociala trygghetssystem.

I Finland grundar sig den sociala tryggheten och välfärdsservicesystemet på samarbete mellan den privata sektorn, den offentliga sektorn och organisationssektorn. Systemet är flexibelt och utnyttjar också tjänster som produceras av den privata sektorn, marknaden – inom ramen för lagstiftningen och det offentliga ansvaret att organisera servicen. Detta gör det möjligt att utveckla produktiviteten inom välfärdsservicen och anpassa den till de föränderliga förhållandena.

När unionens konkurrenskraft fortsätter att förbättras och den inre marknaden fortsätter att utvecklas måste man fortsättningsvis kunna stödja sig på en öppen och flexibel arbetsmarknadspraxis som arbetsmarknadsorganisationerna förhandlat fram. Utgående från den nordiska sociala modellen måste man kunna delta fullt ut i EU:s inre marknad utan att grunderna för det nordiska systemet ifrågasätts.

Miljöfrågorna är sådana där åtgärder på unionsnivå tillför ett klart mervärde jämfört med åtgärder på nationell nivå. Unionen bör arbeta aktivt både för att utveckla sin inre miljöpolitik och i internationella miljöförhandlingar. En harmoniserad reglering av miljöfrågor ligger i sådana länders, t.ex. Finlands, intresse som har en hög nivå på miljöskyddet. Genom enhetlig reglering kan man också minska olägenheterna för företagens konkurrenskraft.

1.3.5 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Målet med samarbetet kring rättsliga och inrikes frågor är att göra Europeiska unionen till ett område med verklig frihet, säkerhet och rättvisa, där unionsmedborgarna kan röra sig fritt och säkert samt utöva sina rättigheter på lika grunder. Detta förutsätter att politiken i anslutning till övervakning och överskridande av unionens yttre gränser tillnärmas, att man samarbetar för att förhindra gränsöverskridande allvarlig brottslighet och terrorism samt att medborgare och företag får en rättslig ställning på unionsnivå.

Rättsliga och inrikes frågor är för närvarande inte bara ett politikområde statt i kraftig utveckling utan också ett område där medborgarna förväntar sig praktisk verksamhet av unionen. Frågorna är gränsöverskridande till sin natur. Genom unionens åtgärder kan man därför uppnå ett mervärde jämfört med medlemsstaternas nationella åtgärder.

Den internationella flyttningsrörelsen är ett permanent fenomen och förutsätter ett övergripande tillnärmelsesätt som täcker invandrar-, integrerings- och återsändningspolitiken. Den europeiska invandrar- och asylpolitiken bör bygga på gemensam bedömning av fenomen som ansluter sig till invandringen. Effektiv integrering och ett brett deltagande i samhällsaktiviteter från invandrarnas sida innehar en nyckelposition när det gäller att behärska invandringen och de samhällsförändringar som den föranleder. Olaglig invandring och människohandel kan betraktas som utmaningar som den internationella flyttningsrörelsen medför för den inre säkerheten och rättvisan.

Europeiska unionen måste hålla fast vid sitt mål att skapa ett gemensamt asylsystem, som bygger på fullständig och övergripande tillämpning av flyktingkonventionen. En gemensam visumpolitik och en trovärdig övervakning av de yttre gränserna är också väsentliga saker, som genomförs på enhetliga principer utmed unionens hela yttre gräns.

Centrala metoder i unionens åtgärder mot den gränsöverskridande brottsligheten är ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga myndigheters beslut samt operativt samarbete mellan medlemsstaternas brottsbekämpande och rättsliga myndigheter samt inom ramen för sådana strukturer på unionsnivå som Eurojust och Europol. Ömsesidigt erkännande måste främjas genom att man på EU-nivå kommer överens om enhetliga straffprocessuella minimikrav. Till övriga delar

måste man vid tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning koncentrera sig på rekvisit och påföljder i fråga om allvarliga, gränsöverskridande och internationella brott.

Utvecklande av datasystemen, informationsutbyte och nära samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter är saker som framhävs när det gäller att uppnå målen för rättsliga och inrikes frågor inklusive kampen mot terrorismen. Kampen mot terrorism förutsätter att man konsekvent sätter sig in i de faktorer som bidrar till dess uppkomst och t.ex. främjar interkulturell dialog såväl inom EU som i samarbetet med tredje länder.

Också på civilrättens område bör tyngdpunkten i unionens åtgärder ligga på gränsöverskridande frågor och främjande av ömsesidigt erkännande av medlemsstaternas rättsliga myndigheters beslut gällande dem. Civilprocessuella minimikrav och harmonisering av de nationella lagvalsbestämmelserna är ett viktigt sätt att uppnå detta mål. När skillnader i de nationella systemen skulle leda till svårförutsägbara eller oskäligena slutresultat kan de konkreta problem som medborgarna och företagen orsakas i samband med den inre marknaden ändå minskas genom tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning.

1.3.6 Unionens andra politikområden

Innehållet i den modell för det europeiska jordbruket som är allmänt accepterad inom EU och de mål för den gemensamma jordbrukspolitik som nämns i grundfördraget motsvarar i hög grad även Finlands åsikter. Att de särdrag som följer av vårt geografiska läge har beaktats i anslutningsfördraget och vid de företagna politikreformerna har varit ett livsvillkor för fortsatt jordbruksproduktion i Finland.

Utvidgningen av unionen och förhandlingarna om en liberalisering av världshandeln medför dock hela tiden tryck på att reformera unionens jordbrukspolitik. Statsrådet anser att det är viktigt att olika medlemsstater och produktionsbranscher behandlas opartiskt i de kommande jordbruksreformerna och att särdragen hos olika områden beaktas. Med tanke på jordbruket i Finland vore det synnerligen viktigt att skapa långsiktiga, stabila, förutsägbara och opartiska verksamhetsförutsättningar för branschen. Unionen bör även i framtiden hålla fast vid den princip som Europeiska rådet flera gånger bekräftat, nämligen att jordbruk måste kunna bedrivas överallt i Europa.

Utgångspunkten för EU:s regional- och strukturpolitik är att utjämna utvecklingsskillnaderna mellan medlemsstater och områden så att också de minst utvecklade länderna och områdena kan bli delaktiga av den ekonomiska integrationen. Med hjälp av regionalpolitiska stöd har man också försökt utjämna i första hand geografiska olägenheter som försämrar olika områdens konkurrensförutsättningar.

Det är mycket motiverat att främja regional sammanhållning även i framtiden. De gamla medlemsländernas minst utvecklade regioner får inte lida oskäligt av att unionen utvidgas. Likaså måste de särskilda förhållandena i olika länder och områden fortfarande beaktas tillräckligt. Också den särställning som i anslutningsfördraget tillerkändes ytterst glesbefolkade regioner i Finland och Sverige måste tryggas när EU:s regional- och strukturpolitik utvecklas. På längre sikt måste också arbetsfördelningen mellan EU-finansieringen och den nationella regionalpolitiska finansieringen utvärderas.

Det måste investeras mera medel än nu i forsknings- och produktutvecklingsfinansiering och innovativ verksamhet för att stödja europeisk företagsamhet. Det är också viktigt att utnyttja data-

och informationsteknik för att förbättra produktiviteten i synnerhet i servicebranschen. Genom att trygga jämlika utbildningsmöjligheter för alla medborgare medverkar man också positivt till en vidareutveckling av den kunskapsbaserade ekonomin.

Förutom en heltäckande grundutbildning behöver unionen mera spetsforskning för att den skall kunna ha framgång när konkurrensen bygger på kompetens. I detta avseende bör unionen koncentrera sig på projekt som medlemsstaterna ensamma är för små att genomföra.

Vid sidan av de problem som människan orsakat, t.ex. terrorismen, visar tsumanier, jordbävningar och andra naturkatastrofer liksom fågelinfluensan att unionsländerna i framtiden måste samarbeta allt intensivare. Finland måste ha beredskap att på bred bas delta i allt nödvändigt samarbete.

1.3.7 Unionens internationella ställning

Unionen är redan i dag en betydande global aktör. EU:s styrka är det omfattande urval metoder som unionen förfogar över och som sträcker sig allt från den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken till den gemensamma handelspolitiken samt utvecklingspolitiken. Det ligger i Finlands intresse att medlemsstaterna i högre grad börjar sköta sina yttre förbindelser via unionen. När det gäller det internationella samarbetet tillför unionens åtgärder ett klart mervärde jämfört med medlemsstaterna. Unionen är inflytelserik när den uppträder enhetligt och talar med en röst. EU måste ta ett större ansvar än tidigare i kampen mot nya hot och för lösandet av världsomspännande problem. Unionen måste även i framtiden vara en stark understödjare av FN och det multilaterala systemet.

Unionens yttre funktionsförmåga bör stärkas. Målet är att förbättra effektiviteten hos unionens yttre åtgärder och konsekvensen mellan de olika delområdena. Funktioner som för närvarande hör till gemenskapens befogenheter bör inte överföras till regeringssamarbetet.

Vid beredningen och genomförandet av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bör man arbeta inom unionens ram, även om medlemsstaterna har olika tyngdpunkter i sina förbindelser med tredje länder. Ett stärkande av unionens internationella ställning förutsätter att medlemsstaterna bedriver en gemensam politik och har gemensamma mål. Unionen bör sträva efter att i så stor utsträckning som möjligt utvecklas som en helhet; unionens utrikespolitik bör inte spjälkas upp så att samarbetet bedrivs inom olika grupper av medlemsstater.

Grunden för unionens yttre förbindelser utgörs av säkerhetsstrategin, som måste revideras i takt med förändringarna i omvärlden samt kompletteras genom att det utarbetas regionala handlingsprogram för olika frågor. Målet för den säkerhets- och försvarspolitik som EU utvecklar utifrån strategin måste vara inte bara att stärka unionens gemensamma säkerhet utan också att stärka de transatlantiska relationerna.

EU tar ett övergripande säkerhetsansvar. Detta förutsätter att unionen har förmåga att ingripa i kriser utanför unionens gränser. Här ingår såväl civil krishantering som militär krishantering. Vid sidan av dem måste det skapas bättre beredskap att garantera EU:s egen säkerhet. Även för att bekämpa terrorism och de nya hoten behövs det ett övergripande tillnärmelsesätt som beaktar olika områden av unionens verksamhet, inklusive den militära förmågan. Finland har politisk beredskap att utöka det militära samarbetet inom unionen. När eventuella gemensamma frivilligstyrkor för humanitärt bistånd utvecklas måste man värna om kvaliteten på biståndet och en friktionsfri samordning av det.

Europeiska försvarsbyrån spelar en viktig roll för utvecklingen av den militära förmågan och militära resurser. Finland bör aktivt delta i byråns arbete även för att utveckla framtida behov och funktioner. För att trygga försvarsförmågan krävs ett intensivare försvarsmaterielsamarbete. Unionsomspännande försvarstekniska program och anskaffningar underlättar Finlands möjligheter att upprätthålla ett trovärdigt nationellt försvar. Vid sidan av att utveckla de militära resurserna är målet även att stärka försvarsindustrins konkurrensförmåga och den nationella försörjningsberedskapen.

Också utvecklingspolitiken utgör en väsentlig del av unionens omfattande säkerhetsbegrepp. EU är också den mest betydande utvecklingsbiståndsgivaren i världen. Som ansvarskännande medlem av det internationella samfundet främjar Finland en hållbar utveckling och en jämnare fördelning av fördelarna med globaliseringen än för närvarande. EU är också en betydande handelspolitisk aktör. Handels- och utvecklingspolitiken har sina egna grundläggande uppgifter men det är viktigt att det råder konsekvens mellan dem. I detta sammanhang bör särskild uppmärksamhet fästas vid de allra fattigaste ländernas ställning. I och med världsekonominns integrering måste EU:s gemensamma handelspolitik anpassas till den allt hårdare internationella konkurrensen. Den ökade konsumtion och produktion som den ekonomiska tillväxten möjliggör även i utvecklingsländerna öppnar nya möjligheter för företagsverksamheten i unionens medlemsstater.

1.3.8 Utvidgningen av unionen

Europeiska unionen är ett öppet värdesamfund där medlemskap kan sökas av varje europeisk stat som iakttar principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt rättsstatsprincipen. Det är viktigt att se utvidgningen som en process som för länderna i Europa närmare varandra och som ökar stabiliteten i området.

I en globaliserad värld måste unionen rikta sina blickar utåt, och att resa nya gränstängsel betjänar inte unionens intressen. För att komplettera unionens utvidgningspolitik behövs det också en europeisk grannpolitik och strategiskt partnerskap. Europeiska unionen måste även i fortsättningen vara öppen för alla europeiska stater som uppfyller villkoren för medlemskap. Det finns ingen orsak att på förhand fastställa exakta gränser för unionen. I det praktiska beslutsfattande måste både medlemsstaternas och kandidatländernas anpassning till förändringen beaktas.

Utvidgningen är ett centralt instrument för att stärka stabilitet, välstånd och demokrati i Europa. Utvidgningen till länderna i Öst- och Centraleuropa var ett historiskt steg som gjorde slut på tudelningen i Europa och utvidgade den europeiska värdegemenskapen. När EU:s grundläggande värderingar godkänns i allt högre grad stärker det politisk och ekonomisk stabilitet i vår världsdel samt främjar utvecklingen till demokratiska marknadsekonomier i de länder som är involverade i medlemskapsprocessen. Unionens gemensamma värderingar och institutioner samt ett nära umgänge garanterar att fred bibehålls mellan medlemsstaterna. När nya länder förbinder sig att följa de gemensamma reglerna och rutinerna i och med utvidgningen underlättar det också enskilda medborgares kontakter med medborgare, företag och sammanslutningar i dessa stater. En utjämning av skillnaderna i levnadsstandard samt gemensamma spelregler som fått ett brett godkännande bidrar till att bekämpa gränsöverskridande problem och hot. I och med utvidgningen ökar unionens internationella tyngd, liksom förutsättningarna för ekonomisk tillväxt i världsdelen.

Utvidgningen är en vittgående och lång process, inom vars ram de länder som vill ansluta sig utvecklar sin lagstiftning och sitt samhällssystem så att de motsvarar medlemsvillkoren. Utvecklingen i länderna i Central- och Östeuropa, Turkiet och på västra Balkan är ett bevis på att EU-medlemsperspektivet utgör ett kraftigt incitament till förändringar.

Statsrådet anser att utvidgningstakten måste anpassas till kandidaternas förutsättningar. Ett land som ansöker om medlemskap i unionen måste ha stabila administrativa strukturer som garanterar demokrati och rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna samt respekt och skydd för minoriteter. Ett kandidatland måste dessutom före medlemskapet ha en fungerande marknadsekonomi och förutsättningar att klara av trycket från konkurrensen och marknadskrafterna inom unionen samt kunna uppfylla medlemsförpliktelserna, inklusive den politiska unionens och den ekonomiska och monetära unionens mål.

Medlemskriterierna uppmuntrar å ena sidan de länder som eftersträvar medlemskap i unionen att utveckla sin administrativa stabilitet samt nivån på de mänskliga rättigheterna, å andra sidan säkerställer de att unionens inre enhetlighet och den inre marknadens funktion inte rubbas när nya länder ansluter sig. Det är viktigt både för unionen och för de stater som eftersträvar medlemskap att anslutningen till unionen kan ske först när kandidatländerna kan ta ansvar för alla de förpliktelser som ett medlemskap medför och uppfyller de ekonomiska och politiska medlemskriterierna. Unionen måste för sin del respektera de löften som den gett kandidatländerna och säkerställa sin förmåga att ta emot nya medlemsländer.

I debatten om unionens utveckling har utvidgningen delvis betraktats om motpol till ett fördjupat samarbete. Unionens inre utveckling och utvidgning är emellertid parallella processer som stödjer varandra.

2 Det konstitutionella fördragets syfte och beredningen

2.1 Niceförklaringen och Laekenförklaringen

Europeiska unionens grundfördrag ändrades senast 2001 genom Nicefördraget. I fördraget avgjordes de institutionella frågorna som utvidgningen av unionen förutsatte och som hade lämnats öppna i Amsterdamfördraget. Under regeringskonferensens gång hade det dock blivit uppenbart att fördragen krävde ytterligare revideringar och därför antog regeringskonferensen en förklaring om Europeiska unionens framtid (Niceförklaringen). Förklaringen fogades till slutakten och blev en utgångspunkt för den följande revideringen av fördragen.

Enligt Niceförklaringen skulle det svenska och det belgiska ordförandeskapet år 2001 uppmuntra omfattande diskussioner om unionens framtida utveckling och det fastställdes att Europeiska rådet i Laeken i december 2001 skulle lägga fram lämpliga initiativ för den fortsatta processen. I Niceförklaringen formulerades fyra frågor som skulle behandlas i framtidsdebatten, dvs. att upprätta och övervaka en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas behörigheter, att besluta vilken ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna, som antagits i form av en politisk förklaring, skulle ha, att förenkla fördragen och att bestämma de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen. I förklaringen fastställdes dessutom att det sedan de nödvändiga förberedelserna vidtagits skulle sammankallas en ny regeringskonferens under 2004 för att behandla de frågor som nämns i förklaringen i syfte att göra nödvändiga ändringar i fördragen.

Europeiska unionens råd i Laeken den 14–15 december 2001 antog en förklaring om Europeiska unionens framtid (Laekenförklaringen) som definierade reformbehovet ytterligare och formulerade målen mer ingående än Niceförklaringen.

Laekenförklaringens första mål gällde precisering av behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Detta mål ansågs framför allt höra samman med behovet att förtydliga och

förenkla fördragen. Det ansågs också nödvändigt att klarlägga om behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna behövde ändras och hur subsidiaritetsprincipen i fråga om behörighetsfördelningen och unionens behörighet kunde övervakas.

Som mål nummer två i Laekenförklaringen fastställdes förenkling av unionens instrument, dvs. av beslutsformerna. Meningen var att diskutera en eventuell minskning av beslutsformernas antal och om de borde omdefinieras. Det tredje målet gällde mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen och bestod i sin tur av tre delfrågor, dvs. ökad legitimitet och öppenhet i kommissionen, Europaparlamentet och rådet, de nationella parlamentens roll och effektivisering av beslutsfattandet och institutionernas funktionssätt.

Det sista målet gällde förenkling av befintliga fördrag och en eventuell omstrukturering av dem, inbegripet frågan om stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle tas in i fördraget och frågan om Europeiska gemenskapen borde ansluta sig till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. I det sista målet ingick också frågan som gällde om en förenkling och omstrukturering av fördragen kunde leda till att en grundlagstext skulle antas inom unionen.

Allt sedan 2000 hade en livlig debatt förts om unionens framtid. I debatten deltog politiker, forskare och företrädare för medborgarsamhället. Utöver de frågor som tagits upp i Niceförklaringen och i Laekenförklaringen fokuserade debatten också på effektiviseringen av unionens yttre verksamhet och på vissa enskilda frågor om unionens politikområden. Niceförklaringen och Laekenförklaringen samt framtidsdebatten utgjorde en utgångspunkt för upprättandet och godkännandet av det konstitutionella fördraget.

2.2 Konventet och regeringskonferensen

Europeiska rådet i Laeken i december 2001 beslutade sammankalla ett konvent för att undersöka olika förslag till lösningar på de framtida utmaningar som hade tagits upp i Nice- och Laekenförklaringarna. Europeiska rådet försökte på detta sätt säkra att beredningen av den nya regeringskonferensen skulle bli så bred och öppen som möjligt. Ett motsvarande s.k. konventsförfarande hade använts första gången i samband med att EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna utarbetades åren 1999–2000.

I enlighet med Laekenförklaringen bestod konventet av en ordförande och två vice ordförande samt företrädare för medlemsstaternas och kandidatländernas stats- eller regeringschefer, två företrädare för varje medlemsstats och kandidatlands parlament, två företrädare för kommissionen och 16 ledamöter av Europaparlamentet.

Polities doktor Teija Tiilikainen representerade såväl statsminister Paavo Lipponen som statsminister Anneli Jäätteenmäki och statsminister Matti Vanhanen i konventet. Hennes ersättare var statssekreteraren för EU-frågor Antti Peltomäki från statsrådets EU-sekretariat. Från riksdagen deltog riksdagsledamöterna Kimmo Kiljunen, Matti Vanhanen (till 9.5.2003) och Jari Vilén (från 9.5.2003) i arbetet i konventet i egenskap av ordinarie medlemmar med riksdagsledamöterna Esko Helle, Riitta Korhonen (till 28.5.2003) och Hannu Takkula (från 28.5.2003) som ersättare.

Konventet sammanträdde i Bryssel och inledde sitt arbete i februari 2002. Under de drygt 16 månader som konventet arbetade sammanträdde det till sammanlagt 24 formella och två informella möten.

Parallellt med arbetet i konventet fördes en bred medborgardebatt om unionens verksamhet och mål. I flera medlemsstater upprättades formella strukturer för denna debatt. Finlands regering sammankallade ett medborgarorganisationsforum som sammanträdde 1–2 gånger per ordförandeperiod. I forumet deltog ca 90 medborgarorganisationer och samhällseliga aktörer för att föra fram sina synpunkter på EU-utvecklingen och framstegen i konventets arbete. I syfte att främja debatten och tillgången till information upprätthölls också särskilda webbsidor "Mitt Europa" (www.mitteuropa.fi). Finlands representanter i konventet deltog dessutom aktivt i bl.a. seminarier och debatter om EU:s framtid och om konventet arrangerade av olika medborgarorganisationer.

Konventet ordnade ett särskilt möte med medborgarorganisationer i juni 2002 och ett ungdomskonvent för européer i åldern 18–25 år i juli 2002. Under arbetets gång fördes också en dialog med medborgarsamhället i sektorspecifika kontaktgrupper som upprätthölls av presidiet. Att alla handlingar fanns tillgängliga på internet på samtliga officiella unionsspråk gjorde det också lättare att följa arbete i konventet.

Konventet slutförde sitt arbete i juli 2003. Konventets arbete redovisades i ett enhetligt dokument "Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa", vilket överlämnades av konventets ordförande Valéry Giscard d'Estaing till ordförandelandet Italien. Konventets utkast presenterades för Europeiska rådet i Thessaloniki i juni 2003 som ansåg att texten utgjorde en god utgångspunkt för regeringskonferensen.

Regeringskonferensen öppnades i Rom den 4 oktober 2003 vid ett möte med stats- eller regeringscheferna. Konferensen förde de politiska förhandlingarna på stats- eller regeringschefsnivå och mellan de ministrar som var medlemmar i rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser. Konventets utkast till en konstitution för Europa utgjorde underlag för konferensens arbete.

Regeringskonferensen kunde slutföra den politiska delen av arbetet under mötet med Europeiska rådet den 17–18 juni 2004. Efter detta finslipades fördragstexten såväl juridiskt som tekniskt. Stats- eller regeringscheferna och utrikesministrarna undertecknade det konstitutionella fördraget och regeringskonferensens slutakt i Rom den 29 oktober 2004.

2.3 Beredningen av ärendet i Finland

Den 26 oktober 2001 överlämnade statsrådet en redogörelse till riksdagen om Europeiska unionens framtid (SRR 3/2001 rd). I redogörelsen presenteras den europeiska debatten om Europeiska unionens framtid samt regeringens syn på huvudinriktningen av unionsutvecklingen och på sättet att förbereda regeringskonferensen. Riksdagen svarade på statsrådets redogörelse (UtUB 18/2001 rd, StoUU 4/2001 rd, GrUU 56/2001 rd). Stora utskottet förutsatte i sitt utlåtande att statsrådet tillställer utskottet en utredning över huruvida den nuvarande behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna är ändamålsenlig och fungerande. Statsrådet överlämnade den 14 juni 2002 en utredning till stora utskottet om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna (E 66/2002 rd). Utrikesutskottet (UtUU 4/2002 rd), grundlagsutskottet (GrUU 38/2002 rd) och stora utskottet (StoUU 5/2002 rd) gav statsrådet utlåtanden i ärendet. Statsrådet tillställde riksdagen utredningar om slutrapporterna från Europeiska konventets arbetsgrupper och tankesmedjor (E 117/2002 rd, E 118/2002 rd, E 123/2002 rd, E 130/2002 rd, E 131/2002 rd, E 141/2002 rd, E 154/2002 rd, E 21/2003 rd). Den 28 januari 2003 gav lagutskottet ett utlåtande till statsrådet om utredningen med anledning av slutrapporterna från konventets arbetsgrupper X (frihet, säkerhet och rättvisa) och IX (förenkling) (LaUU 25/2002 rd – E 130/2002 rd).

Den 17 januari 2003 överlämnade statsrådet en utredning till riksdagen med anledning av Finlands ståndpunkter i frågor som gäller EU:s framtid och i frågor som aktualiserats under konventets arbete (E 139/2002 rd). Stora utskottet gav statsrådet ett utlåtande i ärendet den 17 januari 2003 (StoUU 6/2002 rd) och den 18 juni 2003 (StoUU 1/2003 rd).

Den 29 augusti 2003 överlämnade statsrådet en redogörelse till riksdagen om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd). I och med att förhandlingarna framskred gav statsrådet riksdagen ytterligare utredningar för att precisera Finlands ståndpunkter. Riksdagen svarade på statsrådets redogörelse (UtUB 4/2003 rd, StoUU 2/2003 rd, GrUU 7/2003 rd, FiUU 10/2003 rd, MiUU 10/2003 rd, FvUU 3/2003 rd, KuUU 4/2003 rd, EkUU 9/2003 rd, ShUU 4/2003 rd, FsUU 2/2003 rd) och på de tilläggsutredningar som gavs under förhandlingarnas gång.

Republikens president tillsatte en finländsk förhandlingsdelegation den 22 augusti 2003. Delegationen leddes av utrikesminister Erkki Tuomioja och vice ordförande var utrikeshandels- och utvecklingsminister Paula Lehtomäki. Förhandlingsdelegationen bestod av åtta tjänstemannaledamöter och därutöver av sakkunniga tjänstemän. Republikens president befullmäktigade den 8 oktober 2004 statsminister Vanhanen och utrikesminister Tuomioja att underteckna det konstitutionella fördraget på Finlands vägnar. Statsrådets redogörelse har beretts i statsrådets kansli, utrikesministeriet och justitieministeriet i samarbete med andra ministerier.

2.4 De finländska målen och hur de förverkligades

I konventet och under regeringskonferensen hade Finland som allmänt mål att åstadkomma ett klarläggande och en förenkling av unionens nuvarande fördragsstruktur. Samtidigt skulle dock unionens juridiska grundkaraktär bevaras oförändrad. Det konstitutionella fördragets struktur och juridiska karaktär är i linje med den finländska målsättningen. Ett enda enhetligt konstitutionellt fördrag som ersätter de tidigare fördragen är betydligt tydligare och mer konsekvent än de gamla fördragen. Unionens juridiska karaktär som en gemenskap för medlemsstaterna och medborgarna förändras dock inte.

Institutionella frågor spelade en central roll såväl i framtidskonventet som under regeringskonferensen. Finlands mål var att den institutionella ramen skulle utvecklas så att balansen mellan institutionerna och jämlikheten mellan medlemsstaterna kunde tryggas liksom också en bred användning av gemenskapsmetoden. Den institutionella lösningen kan anses förverkliga dessa mål i stora drag.

Ett centralt mål för reformen av grundfördragen var att precisera hur behörigheten mellan unionen och medlemsstaterna skulle fördelas. Statsrådets utgångspunkt var att denna precisering tydligare än för närvarande skulle fokusera på att skapa en helhetsbild av den behörighet som överlåtits på unionen i stället för att inrikta sig på omfattande ändringar av behörighetsfördelningen (E 66/2002 rd). Det konstitutionella fördraget kan anses förverkliga ambitionerna bättre än de gällande fördragen vad gäller preciseringen av fördelningen av behörigheten mellan unionen och medlemsstaterna, utan att ändra behörighetsfördelningen på något väsentligt sätt.

En annan viktig fråga i framtidskonventet och regeringskonferensen gällde effektivisering av beslutsfattandet. Finland hade varit redo för mer långtgående lösningar än de som finns i det konstitutionella fördraget. Finlands mål i fråga om revideringen av röstningssystemet i ministerrådet gällde en övergång till s.k. enkel dubbel majoritet, vilket betyder att ett beslut skall stödjas av hälften av medlemsstaterna och av hälften av unionens befolkning. Finland hade också varit redo att utvidga området för beslut med kvalificerad majoritet mer än vad som nu blev fallet. Det

röstningssystem som antogs skulle dock effektivisera beslutsfattandet i unionen jämfört med dagens system. En utvidgning skulle också ske i fråga om området för beslut med kvalificerad majoritet.

I fråga om dimensionen rörande de grundläggande rättigheterna har Finland ansett det särskilt viktigt att EU tillträder Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, vilket skulle möjliggöras genom det konstitutionella fördraget. Genom det konstitutionella fördraget skulle också stadgan om de grundläggande rättigheterna, som Europeiska rådet i Nice i december 2001 antog som en politisk proklamation, bli juridiskt bindande. Den lösning som man gick in för i fördraget förverkligar så gott som fullt ut Finlands långsiktiga mål om stärkt skydd för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i EU.

I förhandlingarna ansåg Finland det också viktigt att slutföra den effektivisering och revidering av den gemensamma handelspolitiken som hade inletts i Nicefördraget så att denna kunde motsvara de utmaningar som utvecklingen av strukturerna för den internationella handeln ställer. Finlands allmänna mål angående effektiviseringen av handelspolitiken förverkligades i det konstitutionella fördraget.

Genom det konstitutionella fördraget kommer samtliga anslutningsfördrag för de länder som inträtt i unionen att upphävas, men den rättsliga kontinuiteten skall säkras för de bestämmelser i anslutningsfördragen som har juridisk betydelse. För Finlands del är det särskilt fråga om undantagen för det finländska arbetspensionssystemet, vissa bestämmelser om jordbruket i anslutningsfördraget, samernas ställning, Ålands särskilda status och den permanenta särskilda statusen för nordliga, mycket glest befolkade områden. Den rättsliga kontinuiteten för dessa bestämmelser som gäller Finland skulle säk erställas i enlighet med de finska målen.

I överensstämmelse med de finländska målen blev regeringskonferensen en äkta förhandlingsprocess som förbättrade konventets utkast till många delar.

Finlands förhandlingsmål och hur de förverkligats kommenteras senare i texten i samband med respektive frågekomplex.

3 Det konstitutionella fördragets centrala innehåll

3.1 Det konstitutionella fördragets struktur, karaktär och förhållande till unionens nuvarande grundfördrag

3.1.1 Upphävandet av de gällande grundfördragen samt rättslig kontinuitet

Med det konstitutionella fördraget bildas en ny Europeisk union, och samtidigt upphävs enligt huvudregeln alla de fördrag som utgör grund för den Europeiska union som bildades genom fördraget om Europeiska unionen.

Genom det konstitutionella fördraget upphävs inledningsvis fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (*EG-fördraget*) och fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*) samt enligt huvudregeln alla de akter som fördrag genom vilka dessa fördrag har kompletterats eller ändrats. De sistnämnda akterna och fördragen, likaså vissa undantag till ovan nämnda huvudregel, specificeras i ett protokoll som bifogats till det konstitutionella fördraget; protokoll nr 33 om akter

och fördrag som kompletterat eller ändrat fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen.

Det viktigaste undantaget till den ovan nämnda huvudregeln är fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, som förblir gällande. Euratomfördragets ställning eller ändringar i det behandlades inte i egentlig mening i konventet eller under regeringskonferensen. I fördraget gjordes i det närmaste bara sådana ändringar som ansågs vara nödvändiga för att fördraget skall kunna anpassas till de nya regler som antas genom det konstitutionella fördraget och som i synnerhet gäller det institutionella systemet och finanserna. De ändringar som ingår i protokoll nr 36 om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen införs i Euratomfördraget i den form det gäller den dag det konstitutionella fördraget träder i kraft. Avsikten är att rättsverkningarna av de ändringar som gjorts i Euratomfördraget genom å ena sidan de fördrag genom vilka fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen har kompletterats eller ändrats samt å andra sidan genom anslutningsfördragen inte ändras trots att dessa fördrag och akter enligt huvudregeln upphävs. Inte heller de rättsliga verkningarna av de gällande rättsakter som utfärdats med stöd av Euratomfördraget ändras.

Det att unionens gällande grundfördrag upphävs genom det konstitutionella fördraget innebär dock inte att de förstnämnda fördragen skulle förlora sin betydelse när det konstitutionella fördraget träder i kraft. Såsom det uttryckligen fastställs i det konstitutionella fördraget är den bärande tanken bakom reformen att bygga vidare på det verk som har genomförts inom ramen för de nuvarande grundfördragen och att säkerställa kontinuiteten i gemenskapens regelverk (*acquis communautaire*). Den Europeiska union som bildas i och med det konstitutionella fördraget skall med andra ord både i politiskt och juridiskt hänseende vara en efterföljare till den Europeiska union som bildades genom fördraget om Europeiska unionen och till Europeiska gemenskapen.

Vid bedömningen av förhållandet mellan det konstitutionella fördraget och unionens gällande grundfördrag måste det först uppmärksammas att en betydande del av bestämmelserna i det konstitutionella fördraget till sitt innehåll motsvarar bestämmelserna i unionens gällande grundfördrag. Till dessa delar har det konstitutionella fördraget främst genomgått sådana tekniska justeringar som ansetts vara motiverade för att bestämmelserna skall överensstämma med det konstitutionella fördraget. I det konstitutionella fördraget hade det i princip varit möjligt att tillämpa den teknik som följts i samband med de tidigare ändringarna av unionens grundfördrag, varvid de gällande grundfördragen hade förblivit i kraft och genomgått de ändringar som ingår i det konstitutionella fördraget. Denna lösning skulle dock inte ha främjat målet att förenkla och förtydliga grundfördragen, vilket uttryckligen var ett av de centrala huvudmålen med reformen.

Det konstitutionella fördraget innehåller också detaljerade bestämmelser vilkas syfte är att säkerställa den rättsliga kontinuiteten mellan unionens nuvarande fördrag och det konstitutionella fördraget. Dessa bestämmelser gäller verksamheten vid unionens institutioner och organ, giltigheten för de rättsakter som godkänts i enlighet med de upphävda grundfördragen och delar av gemenskapens och unionens övriga regelverk, ställningen hos Europeiska gemenskapernas domstols och den första instansrättens rättspraxis som källa vid tolkningen av unionens rätt samt kontinuiteten i fråga om de administrativa och juridiska procedurer som påbörjats innan det konstitutionella fördraget trätt i kraft.

Genom det konstitutionella fördraget upphävs också de anslutningsfördrag med stöd av vilka Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (1972 års anslutningsfördrag), Helleniska republiken (1979 års anslutningsfördrag), Konungariket Spanien och Portugisiska republiken (1985 års anslutningsfördrag), Republiken Österrike, Republiken Finland

och Konungariket Sverige (1994 års anslutningsfördrag) samt Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien (2003 års anslutningsfördrag) blev medlemmar av Europeiska gemenskaperna och Europeiska unionen samt parter i gemenskapernas och unionens grundfördrag.

I fråga om de bestämmelser i anslutningsfördragen som fortfarande är relevanta har den rättsliga kontinuiteten säkerställt i det konstitutionella fördraget, antingen genom att de inkluderas i det protokoll som fogas till det konstitutionella fördraget och Euratomfördraget eller genom att det i nämnda protokoll hänvisas till dem så, att bestämmelserna i fråga förblir i kraft och deras rättsverkningar kvarstår. I samband med detta har bestämmelserna genomgått enbart tekniska justeringar för att de skall överensstämma med det konstitutionella fördraget, utan att deras rättsverkningar ändras. Ett protokoll (nr 8) hänför sig till anslutningsfördragen från år 1972, 1979, 1985 och 1994 och ett protokoll (nr 9) till anslutningsfördragen från år 2003.

3.1.2 Det konstitutionella fördragets struktur

I och med det konstitutionella fördraget får Europeiska unionen ett, enhetligt grundfördrag. Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen förblir dock formellt i kraft separat, om än som ett grundfördrag med fast anknytning till det konstitutionella fördraget, i synnerhet när det gäller det institutionella systemet.

Till sin struktur indelas det konstitutionella fördraget i en ingress och i fyra delar som innehåller de egentliga artiklarna. Även de två bilagorna och 36 protokollen till fördraget utgör en oskiljbar del av fördraget. Som bilaga till slutdokumentet från regeringskonferensen följer 41 förklaringar som konferensen har godkänt och åtta förklaringar som konferensen har beaktat.

I ingressen till det konstitutionella fördraget beskrivs de värden, mål och incitament som är centrala för Europas utveckling. Även om ingressen i det närmaste har karaktären av en förklaring kan den, i och med att den uttrycker fördragsparternas syfte, ha betydelse för tolkningen av bestämmelserna i fördraget. Ingressen kan dock inte ha självständiga rättsverkningar.

Fördragets första del kan karakteriseras som den egentliga konstitutionella delen, i vilken unionens karaktär och de centrala principerna för dess verksamhet definieras på allmän nivå. Den första delen innehåller allmänna bestämmelser om upprättande av unionen, om unionens värden och mål, om förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna samt om de centrala principerna för unionsrätten. Unionens karaktär som en sammanslutning inte bara för medlemsstaterna utan också för medborgarna betonas i synnerhet i bestämmelserna om grundläggande rättigheter, unionsmedborgarskap och unionens demokratiska liv. Viktiga bestämmelser med tanke på unionens verksamhet är däremot bestämmelserna om de centrala principerna för unionens befogenheter och utövandet av dessa, de allmänna bestämmelserna om unionens institutioner och organ samt bestämmelserna om unionens rättsakter och de principer som gäller när dessa utfärdas. Det konstitutionella fördragets första del innehåller dessutom bestämmelser om medlemskap i unionen och om unionen och dess närmaste omvärld, allmänna bestämmelser om unionens finanser samt till karaktären utpräglat symboliska bestämmelser om unionens symboler. Den första delen innehåller sammanlagt 60 artiklar.

Det konstitutionella fördragets andra del består av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Texten i stadgan är, med undantag av tekniska och vissa sakliga

förändringar, samstämmig med den text som lades fram av det konvent som sammankallats för beredningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna och som antogs som en politisk förklaring under Europeiska rådet i Nice år 2000. Den andra delen innehåller sammanlagt 54 artiklar.

Fördragets tredje del innehåller detaljerade bestämmelser om unionens politik och funktion. De två första avdelningarna under denna del är horisontella till sitt tillämpningsområde. Den första avdelningen innehåller allmänt tillämpliga bestämmelser och den andra avdelningen innehåller bestämmelser om icke-diskriminering och medborgarskap. Avdelning tre, som behandlar unionens inre politik och åtgärder, utgör den mest omfattande helheten i den tredje delen. Till denna politik och dessa åtgärder hör den inre marknaden, den ekonomiska och monetära politiken, politiken på vissa andra områden, området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt de områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Den fjärde avdelningen under del tre innehåller å sin sida bestämmelser om associering av utomeuropeiska länder och territorier. I den femte avdelningen har samlats bestämmelser om unionens yttre åtgärder, vilka täcker bl.a. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, den gemensamma handelspolitiken och samarbetet med tredjeland och humanitärt bistånd. Den sjätte avdelningen i del tre innehåller närmare institutionella bestämmelser, finansiella bestämmelser och bestämmelser om fördjupat samarbete. I den sjunde avdelningen ingår vissa gemensamma bestämmelser. Den tredje delen är den mest omfattande av fördragets fyra delar och består av sammanlagt 322 artiklar.

Majoriteten av bestämmelserna i fördragets tredje del motsvarar i sak bestämmelserna i EU-fördraget och EG-fördraget. Flest ändringar i förhållande till de tidigare grundfördragen finns i bestämmelserna om området med frihet, säkerhet och rättvisa, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma handelspolitiken. Helt nya politikområden i fördragets tredje del är bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, europeiskt skydd för immateriella rättigheter, rymden, energi, turism, idrott, skydd och beredskap, administrativt samarbete, humanitärt bistånd och genomförandet av solidaritetsklausulen.

Fördragets fjärde del innehåller allmänna bestämmelser och slutbestämmelser. Av den fjärde delens bestämmelser är de principiellt mest betydande bestämmelserna de som gäller upphävandet av tidigare fördrag, succession och rättslig kontinuitet i förhållande till Europeiska gemenskapen och den Europeiska union som upprättades genom EU-fördraget, förfarandena vid ändring av fördraget samt ratificering och ikraftträdande. Del fyra innehåller dessutom bestämmelser om området för territoriell tillämpning, regionala unioner, den rättsliga ställningen för fördragets protokoll och bilagor, fördragets varaktighet samt autentiska texter och översättningar. När det gäller övergångsbestämmelserna för vissa institutioner hänvisas i den fjärde delen till protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ. Den fjärde delen innehåller sammanlagt tio artiklar.

Av de protokoll som följer med det konstitutionella fördraget är tio nya till innehållet. Dessa är protokollet om de nationella parlamentens roll (nr 1), protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nr 2), protokollen om anslutningsfördragen (nr 8 och 9), protokollet om eurogruppen (nr 12), protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet (nr 23), protokollet om anslutningen till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (nr 32), protokollet om akter eller fördrag som kompletterat eller ändrat fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen (nr 33), protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ (nr 34) och protokollet om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (nr 36).

När det gäller de övriga protokollen som följer med det konstitutionella fördraget är det fråga om protokoll som följer med de nuvarande grundfördragen och i vilka det främst har gjorts sådana tekniska ändringar som ansetts vara motiverade för att protokollen skall överensstämma med det konstitutionella fördraget.

Även om fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen jämte ändringar formellt upphävs genom EU:s konstitutionella fördrag innebär det konstitutionella fördraget i sak att dessa två fördragshelheter förs samman till ett enhetligt grundfördrag. Eftersom fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen trots allt skulle förbli i kraft innebär förändringen att antalet grundfördrag inom unionen minskar från tre till två. Det huvudsakliga målet med förändringen är att förtydliga det grundfördragssystem som genom årtiondena har utvecklats i en allt mer oenhetlig och diffus riktning och där de centrala och till karaktären mer tekniska fördragsbestämmelserna är slumpmässigt spridda på olika fördrag. I fördragets första del har man strävat efter att samla bestämmelser av konstitutionell karaktär, medan de bestämmelser som är centralast med tanke på den praktiska tillämpningen av fördraget har samlats i fördragets tredje del. I det konstitutionella fördraget skapas dock inte en formell hierarki mellan fördragets fyra olika delar.

Genom det konstitutionella fördraget upphävs åtminstone formellt den så kallade pelarstruktur som skapades genom EU-fördraget och där den första pelaren bestod av Europeiska gemenskapernas grundfördrag, den andra pelaren av EU-fördragets bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den tredje pelaren av EU-fördragets bestämmelser om polisiärt och straffrättsligt samarbete. Strukturellt sett innehåller det konstitutionella fördraget inte en motsvarande indelning, utan bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utgör en del av del III avdelning V om unionens yttre åtgärder och bestämmelserna om straffrättsligt samarbete och polissamarbete utgör en del av del III avdelning III kapitel IV som gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa. På dessa politikområden utgår man från att tillämpa samma allmänna principer för unionsrätten som på unionens övriga verksamhetsområden. Innehållsmässigt förblir dock i synnerhet den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken till karaktären markerat mellanstatlig, speciellt när det gäller institutionernas befogenheter, beslutsprocedurerna och de slag av rättsakter som är tillgängliga. Processen med att göra unionens verksamhet till en gemenskapsfråga skulle alltså i praktiken främst gälla det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet.

3.1.3 Det konstitutionella fördragets rättsliga karaktär

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa är, såsom namnet antyder, till sin juridiska form ett folkrättsligt statsfördrag. I sak innehåller fördraget dock bestämmelser som kan karakteriseras som konstitutionella. I namnet "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa" ingår båda dessa aspekter. Lösningen kan ses som ett slag av kompromiss mellan federalister som krävt en statlig grundlag som stöder sig på en så kallad konstituerande makt (*pouvoir constituant*) och instanser som framhåvt unionens karaktär som en sammanslutning med förankring i ett fördrag mellan medlemsstaterna. Det bör dock inte i sig dras några slutsatser om fördragets rättsliga karaktär utgående från termen "konstitution" (eng. "constitution"), vilken ingår i namnet på det konstitutionella fördraget. Termen "constitution" ingår också i namnet på vissa andra internationella organisationers grundfördrag (t.ex. i Internationella Arbetsorganisationens (ILO) stadga, FördrS 23/1920), även om organisationernas grundfördrag till innehållet skiljer sig väsentligt från det konstitutionella fördraget.

Det konstitutionella fördragets karaktär av ett statsfördrag framhävs framför allt av det faktum att det uppgjorts som ett mellanstatligt fördrag och av att fördragets ikraftträdande kopplats till ”de höga fördragsslutande parterna” ratificering och till att alla fördragsslutande parter ratificeringsdokument sparas hos depositarien. Den slutliga makten att revidera fördraget kvarstår likaså hos medlemsstaterna, med vissa noggrant avgränsade undantag. Vid ett så kallat ordinärt revisionsförfarande, dvs. under en regeringskonferens, träder de godkända ändringarna i kraft först efter att samtliga medlemsstater har ratificerat dem i enlighet med de krav som deras statsförfattningar ställer. Också vid så kallade förenklade revisionsförfaranden har medlemsstaterna eller deras nationella parlament den slutliga makten att förhindra ändringar i fördraget. Det konstitutionella fördraget ger också medlemsstaterna möjlighet att träda ut ur unionen frivilligt. I det här avseendet kan det anses att det konstitutionella fördraget inte omintetgör den slutliga suveränitet som medlemsstaterna har på basis av folkrätten.

Medlemsstaternas ställning som en källa till konstituerande makt framhävs också av den så kallade principen om tilldelade befogenheter som på ett mer otvetydigt sätt än tidigare har skrivits in i det konstitutionella fördraget. Enligt denna princip verkar unionen inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat unionen i det konstitutionella fördraget och i syfte att nå de mål som ställs i fördraget. Den befogenhet som inte har tilldelats unionen i det konstitutionella fördraget tillfaller medlemsstaterna.

Till sitt konstitutionella innehåll återspeglar EU:s konstitutionella fördrag till stor del den konstitutionella utveckling som redan i flera årtionden varit karakteristisk för Europeiska gemenskaperna och unionen. I synnerhet EG-domstolen har redan sedan 1960-talet poängterat att den rättsordning som skapades genom EG-fördraget har inneburit att medlemsstaternas suveräna rättigheter begränsats och innehållit från den traditionella internationella rätten avvikande drag, såsom gemenskapsrättens företräde i förhållande till medlemsstaternas rättsordningar och gemenskapsrättens så kallade direkta rättsverkan. På grundval av detta har domstolen karakteriserat EG-fördraget som ”en rättslig gemenskaps konstitutionella urkund” (yttrande 1/91, punkt 21). Hänvisningen till det konstitutionella fördragets konstitutionella innehåll bör följaktligen uppfattas som en hänvisning till dessa särdrag hos unionsrätten samt till det faktum att unionen sköter vissa uppgifter som man av tradition har ansett höra till stater. Det konstitutionella fördraget kan därmed också ses som en kodifiering av denna konstitutionella utveckling. Det ges uttryck för detta genom att det i det konstitutionella fördragets första och andra del har inkluderats vissa till karaktären konstitutionella principer som grundar sig på EG-domstolens rättspraxis (t.ex. unionsrättens företräde och grundläggande rättigheter).

3.1.4 Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

Till sin struktur och sin rättsliga karaktär svarar det konstitutionella fördraget mot Finlands målsättningar. Ett enda, till strukturen enhetligt konstitutionellt fördrag är betydligt tydligare och konsekventare än de tidigare grundfördragen. Indelningen av fördraget i fyra till karaktären olika delar kan också anses vara lyckad. Fördraget utgår från att unionen också i framtiden utvecklas som en sammanslutning av både medlemsstater och medborgare. Unionens rättsliga grundkaraktär ändras inte, utan de konstitutionella inslagen i fördraget innebär till väsentlig del en kodifiering av den konstitutionella utveckling som redan fullföljts med stöd av de tidigare grundfördragen (GrUU 7/2003 rd). Ett, enhetligt konstitutionellt fördrag motsvarar det mål om att förtydliga och förenkla unionens grundfördrag som Finland konsekvent har omfattat (SRR 3/2001 rd och UtUB 18/2001 rd).

I det konstitutionella fördraget har man på påkallat sätt beaktat behovet att trygga den rättsliga kontinuiteten mellan unionens tidigare grundfördrag och det konstitutionella fördraget, ett behov som föds i och med att de tidigare grundfördragen, inklusive anslutningsfördragen, upphävs. De lösningar som det konstitutionella fördraget innehåller till denna del kan anses vara lyckade.

3.2. Det konstitutionella fördragets centrala innehåll och betydelse

3.2.1 Allmänna frågor och de viktigaste principerna

3.2.1.1 Unionens värden och mål

Unionens värden anges i artikel I-2 i det konstitutionella fördraget. Unionen skall bygga på de gemensamma värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden skall finnas i ett samhälle där mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män råder.

Omnämmandet av unionens värden som grund för unionen och placeringen av värdena alldeles i början av det konstitutionella fördraget understryker unionens strävan att definiera sig själv uttryckligen som ett värdesamfund. Respekten för värdena har också förenats med juridiska verkningar. Därför håller man sig i fördraget till att kort räkna upp de viktigaste värdena som godkänns av alla och som juridiskt är så klara att respekten för dem kan ställas som villkor för en anslutning till unionen och att påföljder kan riktas mot en medlemsstat som allvarligt bryter mot dem. Värdena ansluter sig dessutom till unionens mål, eftersom unionens mål är att arbeta för sina egna värden.

Förteckningen över värdena i det konstitutionella fördraget är i någon mån mera omfattande än förteckningen enligt artikel 6.1 i EU-fördraget (frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, rättsstatsprincipen). I EU-fördraget har respekten för unionens värden angetts som förutsättning för ansökan om medlemskap i unionen (artikel 49 i EU-fördraget) och överträdelse av dem som grund för att återkalla de rättigheter som med anledning av fördraget hör till medlemsstaten (artikel 7 i EU-fördraget).

Unionens mål räknas upp på allmän nivå i artikel I-3 och enligt politik i del III i det konstitutionella fördraget. Målen enligt artikel I-3 i det konstitutionella fördraget gäller alla områden av unionens verksamhet. Enligt bestämmelsen skall unionen ha som mål att främja freden, sina värden och folkens välfärd. Unionen skall erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser samt en inre marknad. Unionens mål är en hållbar utveckling i Europa som definieras genom tre dimensioner (en ekonomisk dimension, en social dimension och en miljödimension) av hållbar utveckling (en välavvägd ekonomisk tillväxt och prisstabilitet, en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas samt en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö). Målet är enligt artikel I-3 också att främja vetenskapliga och tekniska framsteg, främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter, ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna. Unionen skall bekämpa social utestängning och diskriminering, 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 intressen. Den skall 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 de mänskliga rättigheterna. Dessutom betonas i artikel I-3 i det konstitutionella fördraget en strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.

Unionens befogenheter har i det konstitutionella fördraget kopplats ihop med uppnåendet av unionens mål. Unionen skall sträva efter att uppnå sina mål med ändamålsenliga medel i enlighet med den befogenhet som getts i det konstitutionella fördraget. Dessutom kan rådet i enlighet med den s.k. flexibilitetsklausulen (artikel I-18) enhälligt och efter att ha fått godkännande av Europaparlamentet vidta lämpliga åtgärder även ifall en åtgärd från unionens sida visar sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som anges i del III, nå något av de mål som fastställts genom konstitutionen och det konstitutionella fördraget inte innehåller bestämmelser om de nödvändiga befogenheterna för detta. Unionens mål har också betydelse i medlemsstaternas verksamhet, eftersom deras skyldighet är att i enlighet med principen om lojalt samarbete stödja unionen när den fullgör sina uppgifter och avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra uppnåendet av unionens mål (artikel I-5.2 tredje stycket).

De mål för unionen som ingår i det konstitutionella fördraget motsvarar i hög grad målen i EG-fördraget (artikel 2 i EG-fördraget) och målen i EU-fördraget (artikel 2 i EU-fördraget). I och med ett enhetligt fördragssystem har det varit möjligt att samla målen och samtidigt utveckla deras innehåll så att de bättre motsvarar unionens nuvarande och framtida utmaningar. I målen strävar man efter att ännu klarare än tidigare lyfta fram jämvikten mellan den ekonomiska dimensionen, den sociala dimensionen och miljödimensionen. Även unionens mål för de internationella förbindelserna har klarare lyfts fram och man har genom dem kunnat definiera prioriteringarna i unionens internationella verksamhet. Förhållandet mellan mål och befogenheter motsvarar i huvuddrag det nuvarande systemet.

3.2.1.2 Unionsmedborgarskap

Bestämmelser om unionsmedborgarskap ingår i artikel I-10 i det konstitutionella fördraget och kompletteras av artikel 125–129 i del III. I stadgan om de grundläggande rättigheterna, dvs. del II i det konstitutionella fördraget, ingår dessutom avdelning V som gäller medborgarnas rättigheter (artikel II-99–II-106). Innehållet i bestämmelserna om medborgarskap motsvarar i huvuddrag bestämmelserna om medborgarskap i EG-fördraget.

Befogenheten i anslutning till unionsmedborgarskap utvidgas i någon mån, eftersom rådet enligt artikel III-125 i det konstitutionella fördraget genom en europeisk lag eller en europeisk ramlag enhälligt kan föreskriva om åtgärder som gäller pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument samt åtgärder som gäller social trygghet eller socialt skydd. Enligt artikel 18 i gällande EG-fördrag har dessa frågor uttryckligen undantagits från gemenskapens befogenhet.

I stadgan om de grundläggande rättigheterna har medborgarnas rättigheter kompletterats med rätten till god förvaltning (artikel II-101). Rätten har dock inte bundits vid unionsmedborgarskap utan hör till alla.

3.2.1.3 Unionens juridiska personlighet

I artikel I-7 i det konstitutionella fördraget erkänns uttryckligen unionens juridiska personlighet. Med juridisk personlighet, dvs. rättskapacitet avses allmänt förmåga att agera som subjekt för

rättigheter och skyldigheter som hör till en viss rättsordning. Även om artikel I-7 i det konstitutionella fördraget är skriven i allmän form ("Unionen skall vara en juridisk person."), är den huvudsakliga avsikten med bestämmelsen att visa att unionen är ett folkrättsligt rättssubjekt. En viss aktörs ställning som folkrättsligt rättssubjekt bestäms i princip endast på basis av folkrätten, men i folkrätten ges t.ex. stadgarna för en internationell organisation en central betydelse. Det är klart att den europeiska union som grundas genom det konstitutionella fördraget i detta avseende skall uppfylla de krav som ställs på juridisk personlighet inom folkrätten.

För närvarande är Europeiska gemenskapens juridiska personlighet uttryckligen erkänd i gemenskapens grundfördrag och har etablerats i praktiken. Även om fördraget om Europeiska unionen inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om unionens juridiska personlighet, kan unionens juridiska personlighet anses ha utvecklats i praktiken i synnerhet genom de internationella fördrag som unionen ingått i eget namn. Eftersom både gemenskapens grundfördrag och fördraget om Europeiska unionen upphävs genom det konstitutionella fördraget och eftersom det konstitutionella fördraget innehåller en uttrycklig bestämmelse om unionens juridiska personlighet, är det i sak fråga om att Europeiska gemenskapen och den union som upprättades genom fördraget om Europeiska unionen skall slås ihop till en enhetlig juridisk person. Europeiska atomenergigemenskapen kommer däremot att vara en självständig juridisk person även i fortsättningen.

Genom en enhetlig juridisk personlighet uppnås betydande praktiska fördelar. T.ex. i internationella förbindelser kan man undvika en situation där unionen består av flera formellt olika aktörer och allas medverkan t.ex. i vissa fördrag som ingås med tredje stat eventuellt kan vara nödvändig. På så vis har en enhetlig juridisk personlighet förutom en förenklande effekt på de praktiska förfarandena också en förenhetligande effekt på bilden av unionens yttre verksamhet.

Den juridiska personligheten skall däremot inte ha någon inverkan på omfattningen eller arten av unionens fördrags- eller övriga externa befogenhet. De sistnämnda berörs av andra bestämmelser i det konstitutionella fördraget. Juridisk personlighet betyder att ett visst rättssubjekt i princip kan ha rättigheter och skyldigheter i en viss rättsordning. Däremot är det inte möjligt att dra några slutsatser om dessa rättigheters och skyldigheters omfattning, karaktär eller innehåll.

Även om det primära målet för artikel I-7 som gäller unionens juridiska personlighet är att visa att unionen uttryckligen är ett folkrättsligt rättssubjekt, ges unionen i fördraget ställningen av rättssubjekt även i medlemsstaternas nationella rättsordningar och i unionens rätt. Detta är klart både mot bakgrunden av den allmänna formuleringen av bestämmelsen om unionens juridiska personlighet och artikel III-426 som ingår i del III i fördraget och gäller unionens rättskapacitet. Enligt den skall unionen i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen och den skall särskilt kunna förvärva och avyttra fast och lös egendom samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Detta motsvarar i fråga om syfte den reglering som nu gäller för Europeiska gemenskapen, även om bestämmelsens tillämpningsområde till följd av ett enhetligt grundfördrag och slopandet av pelarindelningen utvidgas även till området för gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

3.2.1.4 Befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna

3.2.1.4.1 Allmänt

I deklARATIONERNA som gavs i Nice och Laeken ställdes som ett centralt mål för revideringen av unionens grundfördrag att befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna skall preciseras. I första hand sågs det aktuella målet som en del av en mera allmän strävan att förtydliga och förenkla unionens grundfördrag. I bakgrunden låg en uppfattning enligt vilken det inte av de nuvarande grundfördragen framgår tillräckligt klart vilka åtgärder unionen kan vidta inom ramen för sin befogenhet och vad som åter hör till medlemsstaterna. Som en andra delfråga ingick dock även en bedömning av om den nuvarande befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna över huvud taget är ändamålsenlig eller om den bör ändras i sak. En tredje fråga som skulle utredas i sammanhanget var hur iakttagandet av subsidiaritetsprincipen när det gäller befogenhetsfördelningen och i synnerhet utövandet av unionens befogenheter kan kontrolleras.

Vid bedömningen av det konstitutionella fördragets verkningar för befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna skall utgångspunkten vara den ovan beskrivna målsättningen och dess tre delfaktorer. Man skall m.a.o. sträva efter att skilja åt förändringar som avser att förtydliga det nuvarande systemet, ändringar i sak i befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna samt förändringar vars mål är att främja kontrollen av att befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna följs. Först på basis av denna granskning är det möjligt att bedöma i vilken mån det konstitutionella fördraget innebär en ändring av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

Även om begreppet unionens befogenheter inte definieras i det konstitutionella fördraget anses det i allmänhet innebära unionens juridiska rätt enligt grundfördraget att vidta de åtgärder som avses i fördraget med hjälp av de rättsinstrument som individualiseras i fördraget. Från unionens befogenheter bör för det första särskiljas de befogenheter som med stöd av fördraget hör till unionens institutioner. För det andra bör man hålla frågan om vilka skyldigheter unionsrätten ålägger medlemsstaterna åtskild från begreppet unionens befogenheter. Skyldigheterna är inte nödvändigtvis alls förknippade med frågan om unionens befogenheter eller utövandet av dem utan med skyldigheten för medlemsstaterna att iaktta unionsrätten i sin egen verksamhet.

På basis av bestämmelserna i det konstitutionella fördraget kan frågan om fördragets verkningar för befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna granskas utgående från tre olika delfrågor: frågor om unionens befogenheter, arten av befogenheterna och principerna för utövande av unionens befogenheter. Mot bakgrunden av varje delfråga skall man särskilt bedöma till vilka delar det konstitutionella fördraget skulle innebära att det nuvarande systemet förtydligas, att befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna ändras i sak eller att förutsättningarna för iakttagandet av befogenhetsfördelningen ses över i enlighet med målsättningarna som uppställdes i Nice och Laeken.

3.2.1.4.2 Området för unionens befogenheter

Vid bedömningen av området för unionens befogenheter utgör principen om tilldelade befogenheter i artikel I-11 i det konstitutionella fördraget den viktigaste grundprincipen. Enligt den skall unionen handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i konstitutionen för att nå de mål som fastställs i den. Unionens befogenheter har med andra ord alltid karaktären av begränsade specialbefogenheter, som medlemsstaterna tilldelat den via det konstitutionella fördraget. Allmänna befogenheter, inklusive den författningsskapande makten (*pouvoir constituant*), hör endast till medlemsstaterna. Detta betonas av den uttryckliga precisering som tagits in i bestämmelsen angående principen om tilldelade befogenheter enligt vilken varje

befogenhet som inte har tilldelats unionen i konstitutionen skall tillhöra medlemsstaterna. Medlemsstaternas befogenheter förklarar i egenskap av allmänna befogenheter också varför det konstitutionella fördraget inte innehåller bestämmelser om medlemsstaternas befogenheter. Systemet i det konstitutionella fördraget motsvarar till dessa delar unionens nuvarande grundfördrag. Preciseringsen i bestämmelsen som gäller principen om tilldelade befogenheter stärker principens ställning.

Av principen om tilldelade befogenheter följer att unionen kan handla endast och allenast då det i det konstitutionella fördraget kan anvisas en bestämmelse som befullmäktigar den åtgärd som planerats, en s.k. bestämmelse om rättslig grund. Sådana bestämmelser ingår med vissa undantag i de politikområdesvisa bestämmelserna i del III i det konstitutionella fördraget. Till detta hänvisas i artikel I-12.6 i fördraget, enligt vilken omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter slås fast i bestämmelserna inom de enskilda politikområdena i del III. Förutsättningen för att man skall få en detaljerad uppfattning om omfattningen av unionens befogenheter är att man granskar dessa bestämmelser och i synnerhet de egentliga bestämmelserna om den rättsliga grunden. Också i fråga om denna grundsystematik motsvarar det konstitutionella fördraget systemet i de nuvarande grundfördragen.

Central när det gäller att slå fast unionens befogenheter är även principen enligt vilken de befogenheter som tilldelas unionen i konstitutionen till karaktären är befogenheter för att de mål som ställts för unionen i konstitutionen skall uppnås. Unionens befogenheter bestäms med andra ord förutom av bestämmelserna om rättslig grund i del III också av de mål som ställs för unionen i del I i det konstitutionella fördraget och deras formulering. Systemet motsvarar unionens nuvarande grundfördrag.

De ändringar i området för unionens befogenheter som föranleds av det konstitutionella fördraget kan i princip delas in i tre huvudtyper. För det första innehåller det konstitutionella fördraget som nya politikområden i unionens verksamhet bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, europeiskt skydd för immateriell egendom, rymden, energi, turism, idrott, skydd och beredskap, administrativt samarbete, humanitärt bistånd och verkställigheten av solidaritetsklausulen. För det andra har det inom vissa områden som redan enligt de nuvarande grundfördragen hör till unionens befogenheter i fördraget tagits in nya uttryckliga bestämmelser om rättslig grund, varav en del innebär en ändring i unionens befogenheter. Som ett exempel kan nämnas en bestämmelse som gör det möjligt att inrätta ett europeiskt åklagarämbete. För det tredje ändras vissa bestämmelser som ingår i de nuvarande grundfördragen på ett sätt som påverkar omfattningen av unionens befogenheter. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om en gemensam handelspolitik. Eftersom vissa åtgärder som hör till tillämpningsområdet för ovan nämnda bestämmelser redan nu har ansetts kunna vidtas med stöd av artikel 308 i EG-fördraget, innebär dock inte alla de ovan nämnda förändringarna att området för unionens befogenheter utvidgas. En mera detaljerad bedömning av de ändringar som gäller unionens befogenheter presenteras särskilt nedan i avsnitt 3.2.5 i samband med behandlingen av bestämmelserna om enskilda politikområden.

Allmänt taget påverkas området för unionens befogenheter också av artikel I-18 i det konstitutionella fördraget, dvs. den s.k. flexibilitetsklausulen: om en åtgärd från unionens sida visar sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som anges i del III, nå något av de mål som fastställs genom konstitutionen, och konstitutionen inte innehåller de nödvändiga befogenheterna för detta, kan rådet på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, med enhällighet anta lämpliga åtgärder. Syftet med bestämmelsen är att föra in en viss flexibilitet i bestämmandet av unionens befogenheter och göra det möjligt att anpassa dess verksamhet till olika

situationer. Unionens åtgärder kan t.ex. ibland anses vara nödvändiga, även om grundfördraget inte innehåller någon uttrycklig eller ens genom tolkning härledbar fullmakt att vidta dem. Då kan man som en sista metod överväga att använda flexibilitetsklausulen som rättslig grund för en åtgärd som visat sig vara nödvändig. Flexibilitetsklausulen utgör således på sätt och vis den ”yttersta cirkeln” av unionens befogenheter.

Flexibilitetsklausulen motsvarar både i fråga om syfte och om grundprinciper artikel 308 i gällande EG-fördrag. Med avvikelse från detta är förutsättningen för användningen av flexibilitetsklausulen dock inte att den åtgärd som skall vidtas är nödvändig för verksamheten på den gemensamma marknaden utan enligt artikel I-18 är det tillräckligt om unionens åtgärd skulle visa sig vara nödvändig för att unionens mål skall uppnås på de politikområden som definieras i del III i det konstitutionella fördraget. Den nya formuleringen av flexibilitetsklausulen motsvarar dock den tolkning som redan tidigare etablerats i EG-domstolens rättspraxis.

En större ändring med tanke på tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen kan anses vara att tillämpningsområdet i och med det enhetliga grundfördraget utvidgas så att det även gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Ändringen kommer att utvidga unionens befogenheter på dessa områden.

Det ställs dock snäva villkor för användningen av flexibilitetsklausulen i det konstitutionella fördraget. För det första berättigar inte flexibilitetsklausulen till avvikelse från principen om tilldelade befogenheter som huvudregel för bestämmandet av unionens befogenheter och man kan inte genom användningen av klausulen således utvidga de befogenheter som unionen tilldelats i konstitutionen. De åtgärder som vidtas med stöd av klausulen skall vara nödvändiga för att, inom ramen för den politik som anges i del III, nå något av de mål som fastställs genom konstitutionen (artikel I-18.1). Dessutom kan de åtgärder som grundar sig på flexibilitetsklausulen inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i de fall där det konstitutionella fördraget utesluter en sådan harmonisering (artikel I-18.3). För det tredje förutsätter åtgärder som vidtas med stöd av flexibilitetsklausulen förutom enhällighet i rådet även, med avvikelse från artikel 308 i EG-fördraget, Europaparlamentets godkännande. Klausulens karaktär av undantagsbestämmelse betonas också av den skyldighet som där getts kommissionen att på basis av den informera de nationella parlamenten om förslag som på basis av den förelagts de nationella parlamenten i samband med det förfarande för kontroll av subsidiaritetsprincipen som ingår i det konstitutionella fördraget.

Som helhet kan konstateras att även om tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen i någon mån utvidgas när pelarindelningen i EU-fördraget slopas, förändras inte villkoren för dess tillämpning. De ändringar som gjorts i bestämmelsen innebär främst att villkoren för användningen av klausulen preciseras.

3.2.1.4.3 Befogenhetskategorier

Med frågan om befogenhetskategorier hänvisas till förhållandet mellan unionens befogenheter och medlemsstaternas befogenheter. I det konstitutionella fördraget har unionens befogenheter på basis av kategori delats in i unionens exklusiva befogenhet, unionens och medlemsstaternas delade befogenhet samt områden på vilka unionen kan vidta åtgärder som stödjer, samordnar eller kompletterar. I del I avdelning III i fördraget ingår en definition på varje befogenhetskategori samt en förteckning över vilka politikområden som hör till den aktuella befogenhetskategorin. Samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken samt den gemensamma

utrikes- och säkerhetspolitiken har i det konstitutionella fördraget placerats utanför de tre huvudbefogenhetskategorierna, och berörs av specialbestämmelserna i del I avdelning III i fördraget.

Enligt artikel I12.1 i det konstitutionella fördraget är det endast unionen som på områden som hör till unionens exklusiva befogenhet kan stifta lagar och anta rättsligt förpliktande akter. Medlemsstaterna kan vidta lagstiftningsåtgärder på dessa områden endast med fullmakt från unionen eller för att verkställa rättsakter som antagits av unionen. Av principerna för utövandet av unionens befogenheter tillämpas inte subsidiaritetsprincipen i frågor som hör till unionens exklusiva befogenhet. Till unionens exklusiva befogenhet hör enligt artikel I-13 i det konstitutionella fördraget följande områden:

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

Både definitionen på unionens exklusiva befogenhet och förteckningen över de områden som hör till den aktuella kategorin motsvarar i huvudsak EG-domstolens rättspraxis. Europeiska gemenskapen kan på basis av rättspraxis dock inte för närvarande anses ha exklusiv befogenhet inom området för konkurrensregler som påverkar verksamheten på den inre marknaden, utan medlemsstaternas skyldighet att avhålla sig från att vidta åtgärder som strider mot gemenskapens konkurrenslagstiftning följer endast av principen om lojalt samarbete.

Unionen har dessutom exklusiv befogenhet att ingå internationella fördrag i vissa fall som behandlas nedan i avsnitt 3.2.5.3.4.

Enligt artikel I-12.2 i det konstitutionella fördraget får både unionen och medlemsstaterna stifta lagar och anta rättsligt bindande akter på områden som hör till den delade befogenheten mellan unionen och medlemsstaterna. Medlemsstaterna utövar sina befogenheter till de delar unionen inte utövar sin befogenhet eller har beslutat att upphöra att utöva den. På områdena för delad befogenhet beror medlemsstatens möjligheter att stifta lagar eller anta rättsligt förpliktande akter med andra ord av i vilken mån rätten att anta rättsakter i praktiken har utövats på unionsnivå.

Unionens befogenhet är till karaktären i regel delad befogenhet. Enligt artikel I-14 i det konstitutionella fördraget hör följande huvudområden i unionens verksamhet till unionens och medlemsstaternas delade befogenhet:

- inre marknaden,
- socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i del III,
- ekonomisk, social och territoriell sammanhållning,
- jordbruk och fiske, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser,
- miljö,
- konsumentskydd,
- transport,
- transeuropeiska nät,
- energi,
- området med frihet, säkerhet och rättvisa,

- gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i del III,
- forskning, teknisk utveckling och rymden samt
- utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

Förteckningen är dock inte uttömmande, utan delad är enligt det konstitutionella fördraget även all annan befogenhet som tilldelats unionen i konstitutionen och som inte hör till unionens exklusiva befogenhet eller områden på vilka unionen har befogenhet att vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. T.ex. utövandet av ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land hör till unionens och medlemsstaternas delade befogenhet. Däremot är det inte motiverat att räkna samordnandet av den ekonomiska och sysselsättningspolitiken och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken till klassen delad befogenhet, eftersom del I avdelning III i det konstitutionella fördraget innehåller specialbestämmelser om de aktuella områdena särskilt från de tre huvudbefogenhetskategorierna (artikel I-15 och I-16).

Forskning, teknisk utveckling och rymden samt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd avviker från de övriga områdena för delad befogenhet så, att utövandet av unionens befogenhet på de aktuella områdena inte kan hindra medlemsstaterna från att utöva sin befogenhet. Således lämpar sig den ovan nämnda allmänna principen för utövande av delad befogenhet, enligt vilken medlemsstaterna kan utöva sin befogenhet endast till de delar unionen inte utövar sin befogenhet eller har beslutat upphöra att utöva den, med andra ord inte på dessa områden.

Definitionen på delad befogenhet i det konstitutionella fördraget motsvarar i fråga om huvudprinciper gemenskapernas domstols rättspraxis för EG-fördraget. Enligt denna rättspraxis är även gemenskapens befogenhet enligt huvudregeln delad befogenhet. I rättspraxis har erkänts såväl utvecklingssamarbetets som det humanitära biståndets specialställning ganska långt i motsvarighet till vad som står i det konstitutionella fördraget. Även i övrigt motsvarar förteckningen över områden som omfattas av delad befogenhet och ingår i fördraget i huvudsak EG-domstolens vedertagna rättspraxis.

På områden på vilka unionen har befogenhet att vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder för medlemsstaternas verksamhet ersätter inte dess befogenhet medlemsstaternas befogenhet på dessa områden, och de rättsligt förpliktande unionsakterna kan inte inom dessa områden inbegripa ett förenhetligande av medlemsstaternas lagar och förordningar. Områdena för stödåtgärder är enligt artikel F17

- skydd för och förbättring av människors hälsa,
- industri,
- kultur,
- turism,
- utbildning, ungdom, idrott och yrkesutbildning,
- skydd och beredskap samt
- administrativt samarbete.

Turism, idrott, skydd och beredskap samt administrativt samarbete är nya politikområden. För de områden för stödåtgärder som överensstämmer med det konstitutionella fördraget och om vilka ingår bestämmelser i EG-fördraget, gäller med undantag för industrin redan nu förbudet mot att förenhetliga medlemsstaternas lagar och förordningar. Även till dessa delar kan indelningen i befogenhetskategorier anses innebära främst ett förtydligande av det nuvarande rättsläget.

Specialbestämmelserna om samordnandet av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken samt om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken avviker från bestämmelserna om de tre huvudbefogenhetskategorierna. I bestämmelserna om samordnandet av den ekonomiska och sysselsättningspolitiken definieras inte särskilt unionens befogenhetskategori eller dess rättsverkningar. Av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken framgår åter att målet för unionens verksamhet är att definiera den gemensamma politiken på unionsnivå. Inom området för ekonomisk politik och sysselsättningspolitik är det däremot frågan om åtgärder genom vilka man strävar efter att samordna medlemsstaternas politik.

Bestämmelserna om indelningen i befogenhetskategorier i det konstitutionella fördraget kan som helhet betraktade anses ge en bättre allmän bild av unionens befogenheter på olika områden av unionens verksamhet än bestämmelserna i de nuvarande grundfördragen. Både definitionen på befogenhetskategorier och indelningen av dem i politikområden motsvarar i huvudsak EG-domstolens rättspraxis.

3.2.1.4.4 Principerna för utövande av unionens befogenheter

Som principer för utövande av unionens befogenheter nämns i artikel F11 i det konstitutionella fördraget uttryckligen principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på områden som inte hör till dess exklusiva befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, varken på central nivå eller på regional eller lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt proportionalitetsprincipen skall unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i det konstitutionella fördraget.

Med undantag för den hänvisning som fogats till definitionen på subsidiaritetsprincipen om att målen för en planerad åtgärd skall uppnås uttryckligen inom medlemsstaternas centralförvaltning samt på regional och lokal nivå motsvarar definitionerna på principerna bestämmelserna i det nuvarande EG-fördraget. Till följd av den enhetliga strukturen i det konstitutionella fördraget utvidgas tillämpningsområdet för principerna dock så att det även gäller säkerhetspolitiken samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Bestämmelser om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt kontrollen över att subsidiaritetsprincipen följs ingår i det protokoll (nr 2) om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen som fogats till det konstitutionella fördraget. Protokollet grundar sig långt på det protokoll om subsidiaritetsprincipen som ingår som bilaga till Amsterdamfördraget och som har kompletterats med bestämmelser om de nationella parlamentens rätt att få information samt den förhandskontroll av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen som de utför. Protokollet behandlas nedan i avsnitt 3.2.4.1.

Enligt det konstitutionella fördraget omfattar unionens rätt också andra allmänna principer som unionen skall iaktta när den utövar sin befogenhet men som inte med avvikelse från subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enbart gäller utövandet av unionens befogenhet. T.ex. de grundläggande rättigheterna som behandlas nedan i avsnitt 3.3.2 är förpliktande för unionens institutioner också alltid när de vidtar åtgärder som innebär utövande av unionens befogenhet. Som andra sådana principer kan nämnas den s.k. principen om respekten för medlemsstaternas nationella särart som ingår i artikel I-5.1 i det konstitutionella fördraget samt enligt huvudregeln de s.k.

horisontella principer för unionens verksamhet som ingår i bestämmelserna i del III avdelning I i fördraget.

Enligt artikel I-5.1 i det konstitutionella fördraget skall unionen respektera medlemsstaternas likhet inför konstitutionen samt deras nationella identitet också i fråga om det regionala och lokala självstyret. Enligt bestämmelsen skall unionen respektera även väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Även om bestämmelsens huvudsakliga betydelse är politisk med beaktande av den allmänna formuleringen kan den princip som ingår i bestämmelsen anses ha även juridisk betydelse i och med att den styr utövandet av unionens befogenhet. Unionens nuvarande grundfördrag innehåller ingen motsvarande bestämmelse.

De horisontella principerna i det konstitutionella fördraget är till sin natur mål som bör beaktas vid definieringen och genomförandet av alla de områden för unionens politik som avses i del III i fördraget. Genom dessa principer skapas dock inte mål för unionen utan deras uppgift är att ställa vissa begränsningar för unionens verksamhet. En del av de sagda principerna är nya, en del ingår redan nu i EG-fördraget.

Som nya horisontella principer innehåller del III avdelning I i det konstitutionella fördraget bestämmelser om beaktandet av krav i anslutning till garanterandet av ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå, bekämpandet av all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning samt full hänsyn till kraven på välbefinnande för djuren.

Principer som redan nu ingår i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som har skrivits in i del III avdelning I i det konstitutionella fördraget gäller jämställdhet mellan kvinnor och män, hög sysselsättningsnivå, skydd av människors hälsa, miljöskydd, konsumentskydd samt ställningen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I de politikområdesvisa bestämmelserna om ekonomisk, social och regional samhörighet, industri, kultur samt utvecklingssamarbete i det konstitutionella fördraget ingår bestämmelser om horisontella principer som gäller samma områden, vilka motsvarar gällande EG-fördrag. I det konstitutionella fördraget utvidgas dock tillämpningsområdet för de horisontella principer som för närvarande ingår i EG-fördraget så att de även täcker den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik en samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Bestämmelserna om principer för utövande av unionens befogenhet i det konstitutionella fördraget motsvarar i huvudsak de nuvarande bestämmelserna i EG-fördraget. Principen om respekt för medlemsstaternas nationella särart och en del av de principer som skall tillämpas horisontellt är dock nya. Den största förändringen när det gäller de principer som motsvarar det nuvarande EG-fördraget kommer att vara att tillämpningsområdet för principerna skall utvidgas så att det omfattar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

3.2.1.5 Unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete

Genom det konstitutionella fördraget fastställs de centrala principerna i unionens rättsordning, vilka för närvarande baserar sig delvis på EG-fördraget och delvis på den rättspraxis som EG-domstolen skapat vid tolkningen av fördraget. Till dessa räknas principen om lojalt samarbete i artikel I-5, som grundar sig på den lojalitetsprincip som utvecklats i rättspraxis, samt principen om unionsrättens företräde i artikel I-6, genom vilken den på rättspraxis baserade principen om gemenskapsrättens

företräde kodifieras. När det gäller de centrala principerna för unionsrätten behandlas principen om tilldelade befogenheter särskilt i avsnitt 3.2.1.4.2, principerna för utövandet av unionens befogenheter i avsnitt 3.2.1.4.4 och grundläggande fri- och rättigheter i avsnitt 3.2.2.

Eftersom principen om lojalt samarbete och unionsrättens företräde anknyter till varandra, finns det skäl att behandla dem tillsammans. Principerna definierar förhållandena mellan unionen och medlemsstaterna och beskriver de centrala dragen i unionens rättsordning.

Enligt artikel I-6 i det konstitutionella fördraget skall konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövande av de befogenheter som de har tilldelats ha företräde framför medlemsstaternas rätt. Unionsrättens företräde, som skall fastställas i det konstitutionella fördraget, motsvarar i fråga om innehåll principen om gemenskapsrättens företräde, vilken är en av de viktigaste principerna i gemenskapens rättsordning. EG-domstolen fastställde principen redan i början av 1960-talet, men dess juridiska innehåll har blivit tydligare i senare rättspraxis. Med principen avses att den som tillämpar lagen i en situation då unionsrättens norm står i strid med den nationella rättens norm har skyldighet att trygga unionsrättens effektivitet och vid behov på tjänstens vägnar låta bli att tillämpa den nationella rättens norm, oberoende av rättshierarkisk nivå. Företräde för unionsrätten är dock klart en sistahandsmetod och det primära är att harmonisera tolkningen av nationella bestämmelser med unionsrätten (GrUU 7/2003 rd).

Liksom riksdagens grundlagsutskott har konstaterat i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 3/2001 rd) hör företrädesprincipen redan nu till de grundläggande dragen i unionsmedlemskapet (GrUU 7/2003 rd). Enligt utskottets uppfattning har bestämmelsen om företrädesprincipen i konventets förslag som motsvaras av artikel I-6 i det konstitutionella fördraget dock fått en ganska skarp formulering och kan eventuellt gå ännu längre än EG-domstolens rättspraxis. För att lösa problemet fogades en förklaring (nr 1) om artikel I-6 till slutakten för regeringskonferensen. Enligt förklaringen konstaterar konferensen att bestämmelsen i det konstitutionella fördraget återspeglar befintlig rättspraxis från EG-domstolen. Genom förklaringen klargörs att syftet med artikel I-6 inte är att ändra rådande rättsläge utan enbart att kodifiera EG-domstolens rättspraxis i det konstitutionella fördraget.

Artikel I-6 i det konstitutionella fördraget skulle innebära att unionens grundfördrag görs klarare. För närvarande grundar sig företrädesprincipen inte på uttryckliga fördragsbestämmelser, vilket bl.a. riksdagens grundlagsutskott karakteriserat som otillfredsställande (GrUU 14/1994 rd). Enda ändringen i sak jämfört med nuläget skulle vara att principens tillämpningsområde till följd av ett enda enhetligt grundfördrag utvidgas till att uttryckligen även gälla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Artikel I-5 i det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om principen om lojalt samarbete, vilken för närvarande baserar sig på artikel 10 i EG-fördraget samt på den vidare s.k. lojalitetsprincipen som fastställts i EG-domstolens rättspraxis. Principen är en nödvändig förutsättning för att unionsrätten skall ha företräde. EG-domstolen har stött sig bl.a. på detta när den definierat vilka skyldigheter medlemsstaternas myndigheter har till följd av företrädesprincipen.

Principen om lojalt samarbete innebär föutom en ömsesidig skyldighet för unionen och medlemsstaterna att genom positiva åtgärder bistå varandra vid fullgörandet av konstitutionella uppgifter, också medlemsstaternas skyldighet att avstå från varje åtgärd som kan riskera att unionens mål inte uppnås. Jämfört med artikel 10 i gällande EG-fördrag framhäver artikel I-5 i det konstitutionella fördraget ömsesidigheten i samarbetet och den inbördes respekten mellan unionen

och medlemsstaterna. Även om principen ingår i den bestämmelse som gäller relationerna mellan unionen och medlemsstaterna, gäller den mera omfattande lojalitetsprincipen som baserar sig på rättspraxis också samarbetet mellan unionens institutioner, organ och myndigheter. I det konstitutionella fördraget ingår en bestämmelse om saken i artikel I-19.2, enligt vilken institutionerna skall samarbeta lojalt med varandra.

På samma sätt som artikel I-6 i det konstitutionella fördraget som gäller unionsrättens företrädare innebär även bestämmelserna om principen om lojalt samarbete i artikel I-5 att EG-domstolens rättspraxis skrivs in i grundfördraget. På samma sätt som de ändringar som anknyter till företrädesprincipen innebär ändringen i nuläget främst att tillämpningsområdet för principen om lojalt samarbete utvidgas till att uttryckligen gälla även den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbete och straffsamarbete. EG-domstolen har visserligen redan i befintlig rättspraxis ansett att lojalitetsprincipen är förpliktande även inom straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Lojalitetsprincipen förutsätter enligt domstolen i synnerhet att medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att deras skyldigheter enligt unionsrätten fullgörs (mål C-105/03, Maria Pupino, dom 16.6.2005, punkt 42)

3.2.1.6 Unionens demokratiska liv

Del I avdelning VI i det konstitutionella fördraget sammanställer de regler och principer som gäller unionens demokratiska liv. Syftet med bestämmelserna är att lyfta fram de demokratiska grunderna för unionen och medborgarnas möjligheter att påverka.

Enligt artikel I-45 skall unionen i all sin verksamhet respektera principen om jämlikhet mellan dess medborgare, som skall få lika uppmärksamhet från dess institutioner, organ och myndigheter. Principen har betydelse både direkt som en princip som gäller jämlikheten mellan medborgarna i unionens verksamhet och indirekt på nivån för beslutsstrukturerna. Som ett uttryck för att principen förverkligats i unionens beslutsfattande kan ses den betydelse som folkmängden i medlemsstaterna ges i både reglerna för platsfördelningen i Europaparlamentet och beslutsfattandet i ministerrådet.

En annan princip i anslutning till unionens demokratiska liv gäller representativ demokrati. Enligt artikel I-46 förverkligas principen på två nivåer i unionen. Å ena sidan företräder Europaparlamentet medborgarna direkt på unionsnivå. Å andra sidan skall varje medlemsstat i Europeiska rådet företräddas av sin stats- eller regeringschef och i rådet av sin regering, vilka själva skall vara demokratiskt ansvariga antingen inför sitt nationella parlament eller inför sina medborgare. I artikel I-46 erkänns dessutom partierna på europeisk nivå som en del av den representativa demokratin i unionen.

En tredje princip som gäller unionens demokratiska liv är principen om deltagandedemokrati (artikel I-47). Enligt den skall unionens institutioner ge medborgarna och intresseorganisationerna en möjlighet att via lämpliga kanaler ge uttryck för och utbyta åsikter på alla unionens åtgärdsområden. I synnerhet kommissionen berörs av en ny skyldighet att ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna. Unionens medborgare har enligt det konstitutionella fördraget också rätt att göra framställningar till unionens institutioner och i synnerhet rätt att göra framställningar till Europaparlamentet.

En central reform i det konstitutionella fördraget i syfte att förverkliga en deltagande demokrati är att möjliggöra medborgarinitiativ. Enligt fördraget får en miljon unionsmedborgare som kommer från ett betydande antal medlemsstater uppmana kommissionen att lägga fram ett förslag på

tillämpning av det konstitutionella fördraget (artikel I-47.4). Närmare bestämmelser om medborgarinitiativet utfärdas i en europeisk lag när det konstitutionella fördraget träder i kraft. Kommissionen har dock ingen skyldighet att lägga fram ett sådant förslag som avses i initiativet.

En central betydelse när det gäller det demokratiska livet har också öppenheten i unionens institutioner, organ och myndigheter. Den allmänna principen är att besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt (artikel I-46). Unionens institutioner, organ och myndigheter skall utföra sitt arbete så öppet som möjligt för att främja en god förvaltning och se till att medborgarsamhället kan delta (artikel I-50). Öppenheten i beslutsfattandet tryggas också genom att Europaparlamentets sammanträden alltid skall vara offentliga, liksom även rådets sammanträden när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt (europeiska lagar och ramlagar).

Kärnan i öppenheten är medborgarnas rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och myndigheters handlingar. Rätten hör i egenskap av grundläggande rättighet (artikel II-102) förutom till varje unionsmedborgare också till varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat. Allmänna principer och gränser för tillgången till handlingar skall meddelas i europeiska lagar (artikel I-50). I fördraget erkänns som en grundläggande rättighet även att var och en skall ha tillgång till de akter som berör honom eller henne (artikel II-101.2 b).

Förutom öppenheten i unionens verksamhet betonar det konstitutionella fördraget även mera allmänt den centrala betydelse som principerna för god förvaltning har för det demokratiska livet. Rätt till god förvaltning hör som en grundläggande rättighet till var och en (artikel II-101). Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att vända sig till Europeiska ombudsmannen (artikel I-49 och II-103), som har till uppgift att övervaka att principerna för god förvaltning följs i unionens verksamhet. Fördraget innehåller också en ny rättslig grund, med stöd av vilken bestämmelser om en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration kan utfärdas (artikel III-398).

Också rätt till skydd av personuppgifter är en grundläggande rättighet som gäller alla (artikel II-68). Genom en europeisk lag eller en europeisk ramlag föreskrivs om skydd av personuppgifter samt regler för den fria rörligheten för sådana uppgifter (artikel I-51).

Utöver ovan nämnda frågor innehåller del I avdelning VI i det konstitutionella fördraget även bestämmelser om den självständiga sociala dialogen mellan arbetsmarknadsparterna (artikel I-48) samt om kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning.

Jämfört med unionens nuvarande grundfördrag skulle de största förändringarna i del I avdelning VI i det konstitutionella fördraget vara att allmänna principer för ett demokratiskt liv skrivs in i grundfördraget, bestämmelserna om medborgarinitiativ och kommissionens vidsträckta samrådsplikt samt reformerna som gör unionens institutioners, organs och myndigheters verksamhet öppnare. Den mest framträdande av de sistnämnda kan anses vara att lagstiftningsarbetet blir öppnare tack vare den ökande offentligheten i rådets sammanträden samt att tillämpningsområdet för grundfördragets bestämmelser om handlingars offentlighet skall utsträckas till alla unionens institutioner, organ och myndigheter. Det är också viktigt att öppenheten i unionens verksamhet i det konstitutionella fördraget lyfts upp bredvid andra mål och principer för ett demokratiskt liv.

I det konstitutionella fördraget utvidgas också tillämpningsområdet för bestämmelserna om skydd av personuppgifter till frågor som täcks av avdelning V och VI i gällande EU-fördrag, dvs. till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Den

uttryckliga rättsliga grunden för god förvaltning är helt ny, likaså bestämmelserna om den självständiga sociala dialogen mellan arbetsmarknadsparterna samt kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning.

3.2.1.7 Medlemskap i unionen

I del I avdelning IX som gäller medlemskap i unionen i det konstitutionella fördraget ingår bestämmelser om anslutning till unionen, upphävande av medlemsrättigheter samt utträde ur unionen. Bestämmelserna om anslutning och upphävande av medlemsrättigheter är i stort sett de samma som tidigare.

Bestämmelsen om utträde ur unionen är däremot en av de principiellt viktigaste reformerna i det konstitutionella fördraget med tanke på unionens medlemsstater. Allmänt har man dock ansett att utträde är möjligt redan med stöd av Wienkonventionen om traktaträtt (FördrS 32–33/80). Införlivandet av bestämmelsen om utträde ur unionen med det konstitutionella fördraget är ett bevis på en strävan att betona unionens grundkaraktär av en sammanslutning som bygger på medlemsstaternas fria vilja. Samtidigt är avsikten att få bort alla meningsskiljaktigheter gällande tolkningen av om det är möjligt och under vilka förutsättningar det är möjligt att utträda ur unionen.

Om en medlemsstat beslutar att utträda, inleder unionen förhandlingar och ingår ett avtal med denna stat om vilka detaljerade bestämmelser som skall tillämpas på utträdet. Avtalet ingås på basis av Europeiska rådets riktlinjer och med beaktande av de ramar som reglerar statens framtida förbindelser med unionen. Avtalet förhandlas fram i enlighet med de allmänna förfaranden som tillämpas när unionens externa avtal ingås och på unionens vägnar ingås avtalet av rådet med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande. Den medlemsstat som utträder får inte delta i överläggningarna eller besluten i rådet.

Vid fall av utträde upphör tillämpningen av det konstitutionella fördraget på den medlemsstat som utträder och utträdet träder i kraft från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter medlemsstatens anmälan om utträde. Således är ett utträde ur unionen i praktiken alltid möjligt två år efter att anmälan om utträde gjordes. Europeiska rådet kan i samförstånd med den berörda medlemsstaten enhälligt besluta att förlänga denna tidsfrist.

3.2.1.8 Fördjupat samarbete

Det har ansetts vara viktigt i unionen att utveckla mekanismen för fördjupat samarbete i synnerhet med tanke på den utvidgade unionens funktionalitet. I ett fördjupat samarbete ges en mängd medlemsstater chansen att gå längre framåt i integrationen än hela unionen, dock så, att samarbetet håller sig inom ramen för unionens strukturer och unionens allmänna beslutsförfaranden tillämpas på det. Bakom metoden ligger tanken att unionen inte alltid bör framskrida enligt den långsammaste medlemsstaten. Mekanismen för fördjupat samarbete är dock avsedd som en sistahandsmetod som man tar till endast om de uppställda målen inte gemensamt kan uppnås inom skälig tid genom försorg av hela unionen. Avsikten med ett fördjupat samarbete är både enligt de nuvarande grundfördragsbestämmelserna och det konstitutionella fördraget att främja uppnåendet av unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess.

Mekanismen för fördjupat samarbete skapades genom Amsterdamfördraget för gemenskapsärenden inom den första pelaren och för polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom den tredje pelaren. Genom Nicefördraget utvidgades dess tillämpningsområde till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom den andra pelaren, där metoden kan användas vid verkställigheten av en gemensam åtgärd eller gemensam ståndpunkt, med undantag för ärenden som har militär betydelse eller betydelse inom försvaret. Genom Nicefördraget gjordes det även möjligt att inleda ett fördjupat samarbete flexiblere än tidigare. Tills vidare har mekanismen för ett fördjupat samarbete dock inte använts som sådan. Även om inte alla medlemsstater deltar fullt ut i unionens verksamhet inom vissa branscher, t.ex. inom den ekonomiska och monetära unionen eller Schengensamarbetet, är det egentligen inte fråga om att den här beskrivna metoden för fördjupat samarbete används.

Grundfördragsbestämmelserna om fördjupat samarbete finns nu spridda i EU-fördraget och EG-fördraget. I det konstitutionella fördraget har alla bestämmelser om fördjupat samarbete sammanställts i artikel I-44 och i del III avdelning VI kapitel III. Ändringarna i innehållet i bestämmelserna om ett fördjupat samarbete vidareutvecklar metoden för fördjupat samarbete utan att i väsentlig grad ändra metodens karaktär eller betydelse.

Det konstitutionella fördraget innehåller inte gällande begränsning av tillämpningsområdet för ett fördjupat samarbete, enligt vilket ett fördjupat samarbete inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan gälla endast verkställigheten av en gemensam ståndpunkt eller gemensam verksamhet, under förutsättning att de inte har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Ett fördjupat samarbete kan enligt det konstitutionella fördraget således bedrivas på alla områden där unionen har befogenheter, med undantag för områden som omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Anmärkningsvärt är också att man inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna enligt det konstitutionella fördraget dessutom kan bedriva ett s.k. permanent strukturerat samarbete, som är en samarbetsmetod för militära resurser, separat från metoden för fördjupat samarbete. Permanent strukturerat samarbete behandlas mera ingående i avsnitt 3.2.5.3.2 som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Bestämmelserna om fördjupat samarbete har förenhetligats och gjorts mycket klarare i det konstitutionella fördraget. Procedurbestämmelserna om inledandet av ett fördjupat samarbete och anslutningen till detta har slagits ihop i fråga om nuvarande gemenskapsärenden samt polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. När det gäller straffrättsligt samarbete innehåller det konstitutionella fördraget dock vissa specialbestämmelser om inledandet av ett fördjupat samarbete som gäller straffprocessen, fastställande av brott och påföljder och tillnärmningen av strafflagstiftning. De separata bestämmelserna om förfarandena för beviljande av rätt att inleda fördjupat samarbete inom området för utrikes- och säkerhetspolitik och en senare anslutning till ett fördjupat samarbete som redan inletts på området kvarstår oförändrade i det konstitutionella fördraget.

Minimiantalet medlemsstater som inleder ett fördjupat samarbete ändras i det konstitutionella fördraget från nuvarande åtta medlemsstater till en tredjedel av medlemsstaterna. Kommissionens och Europaparlamentets ställning blir starkare vid inledningsfasen för ett fördjupat samarbete. Rådet beslutar, liksom nu, om beviljandet av rätt att inleda ett fördjupat samarbete. Beslutet om beviljande av rätten att inleda samarbete förutsätter enligt det konstitutionella fördraget på andra områden än inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ett förslag som kommissionen lägger fram på medlemsstaternas begäran. Enligt gällande bestämmelser kan medlemsstaterna vända sig direkt till rådet när det gäller ett fördjupat samarbete inom området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om kommissionen inte lägger fram något förslag. Dessutom fattar

rådet på andra områden än inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt det konstitutionella fördraget sitt beslut efter Europaparlamentets godkännande. Gällande grundfördragsbestämmelser förutsätter med undantag för gemenskapsärenden som omfattas av medbeslutandeförfarandet endast att Europaparlamentet hörs.

Från förfarandet som gäller beviljandet av rätt att inleda fördjupat samarbete försvinner i det konstitutionella fördraget i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken möjligheten för en rådsmedlem som motsätter sig beviljandet att föra frågan till Europeiska rådet för enhälligt beslut. I fråga om gemenskapsärenden samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete försvinner dessutom en rådsmedlems möjlighet att föra ärendet till Europeiska rådet före rådets slutliga beslut. Ändringarna kan anses effektivisera beslutsförfarandet och stärka den s.k. gemenskapsmetoden.

Enligt både gällande grundfördragsbestämmelser och det konstitutionella fördraget skall alla medlemsstater i princip enligt eget val kunna ansluta sig till ett fördjupat samarbete antingen när det inleds eller senare. När beslut fattas om en senare anslutning till ett redan inlett fördjupat samarbete kan kommissionens beslutanderätt anses bli något sämre i det konstitutionella fördraget när det gäller fördjupat samarbete som bedrivs i gemenskapsärenden och starkare när det gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken deltar unionens utrikesminister enligt det konstitutionella fördraget vid sidan av rådet och kommissionen i beslutsfattandet om inledandet av ett fördjupat samarbete och en senare anslutning till det. Unionens utrikesminister ger vid sidan av kommissionen ett utlåtande till rådet när beslut fattas om rätten att inleda ett fördjupat samarbete och rådet hör utrikesministern när det fattar beslut om anslutning till ett redan inlett fördjupat samarbete. Enligt gällande bestämmelser i EU-fördraget ger kommissionen i båda fallen ett utlåtande till rådet.

Enligt en fullmaktsklausul som ingår i det konstitutionella fördraget och gäller fördjupat samarbete kan man inom ramen för fördjupat samarbete besluta att övergå från den enhällighet i rådets beslutsfattande som bestäms i en bestämmelse i fördraget till kvalificerad majoritet. Man kan även övergå från den särskilda lagstiftningsordning som anges i det konstitutionella fördraget till vanlig lagstiftningsordning (artikel III-422). Övergången är dock inte möjlig, om saken har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Beslutet fattas enhälligt av rådet i konstellationen för det fördjupade samarbetet, då endast representanter för medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet får rösta. Fullmaktsklausulen motsvarar i fråga om tanke det förenklade granskningsförfarandet i det konstitutionella fördraget, men det finns skillnader i fråga om beslutsförfarandena mellan dessa bestämmelser.

3.2.1.9 Unionens finanser

Det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser gällande unionens finanser om de egna medel unionen behöver för att finansiera sin verksamhet, unionens fleråriga finansieringsram och den årliga budget som skall ges inom ramen för den, samt om bekämpning av bedrägeri. Genom de ändringar som genom det konstitutionella fördraget skall göras i bestämmelserna om finanserna i gällande grundfördrag effektiviseras och klarläggs beslutsförfarandena. Det konstitutionella fördraget kommer dock i huvuddrag att bibehålla den nuvarande maktfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen samt mellan unionens institutioner. I ändringarna betonas också strävan att garantera rationalitet och budgetdisciplin.

Bestämmelser om systemet för unionens egna medel skall enligt det konstitutionella fördraget meddelas i en europeisk lag vid ett förfarande som motsvarar förfarandet enligt bestämmelserna i gällande EG-fördrag. Rådet fattar alltså sitt beslut enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet och den europeiska lagen träder i kraft först när den har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Beslut om att nya kategorier av egna medel skall inrättas eller en befintlig kategori upphävas fattas inom ramen för samma förfarande. Sålunda förutsätts fortfarande enhälligt beslut av rådet och nationell ratificering för att unionen skall kunna ges självständig beskattningsrätt. När det gäller genomförandebestämmelser om systemet för unionens egna medel innehåller konstitutionen en ny rättslig grund, enligt vilken bestämmelser om dessa åtgärder skall meddelas i en europeisk lag som skall antas med kvalificerad majoritet av rådet efter godkännande av Europaparlamentet.

Grunderna för det förfarande för fastställande av den fleråriga budgetplanen som uppstått via praxis har nästan i oförändrad form skrivits in i det konstitutionella fördraget. Sedan 1988 har Europeiska gemenskapens och senare Europeiska unionens användning av medel inom ramen för deras egna medel styrts genom att ramar som kallas budgetplanen gjorts upp. Beslut om budgetplanen har fattats av Europeiska rådet och utgående från beslutet har en överenskommelse om den ingåtts mellan Europeiska parlamentet, rådet och kommissionen. I budgetplanen har årliga maximibelopp för anslagen fastställts för varje utgiftskategori. Budgetplanen har visat sig vara mycket viktig i strävandet att göra unionens finansförvaltning rationellare och garantera en kontrollerad utveckling av dess utgifter. Därför har förfarandet skrivits in i det konstitutionella fördraget, där det går under namnet den fleråriga finansieringsramen.

Enligt det konstitutionella fördraget skall den fleråriga finansieringsramen fastställas i en europeisk lag som antas av rådet för minst fem år i sänder. Rådet beslutar enhälligt om saken efter godkännande av Europaparlamentet, som skall besluta med en majoritet av sina ledamöter. Europeiska rådet får dock med enhällighet besluta att rådet kan besluta med kvalificerad majoritet i denna sak. Utöver de årliga maximibeloppen för anslagen föreskrivs i finansieringsramen även om andra åtgärder som är till nytta i det årliga budgetförfarandet. Motsvarande bestämmelser har ingått även i de interinstitutionella avtal som ingåtts hittills.

Unionens årliga budget skall enligt bestämmelserna i det konstitutionella fördraget fastställas i en europeisk lag i enlighet med den fleråriga finansieringsramen. Finansieringsramen blir således juridiskt bindande för budgetberedningen. I bestämmelserna om förfarandet för fastställelsen av den årliga budgeten försvinner uppdelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter, som i nuläget definierar Europaparlamentets och rådets inbördes rätt att besluta i sista hand om utgifterna. Med obligatoriska utgifter avses utgifter som de som utövar budgetmakten måste ta in i budgeten för att fullgöra de juridiska förbindelser som följer av primärrätten eller rättsakter som utfärdats med stöd av den, medan de övriga utgifterna är icke-obligatoriska utgifter. Enligt gällande bestämmelser i EG-fördraget är det rådet som beslutar om obligatoriska utgifter och Europaparlamentet som beslutar om icke-obligatoriska utgifter. Uppdelningen av utgifterna i obligatoriska och icke-obligatoriska har gett upphov till avsevärda meningsskiljaktigheter mellan dessa institutioner. I och med att uppdelningen försvinner och ett finansieringsramförfarande som styr utvecklingen av unionens utgifter skrivs in i fördraget försvinner också det maximibelopp som enligt bestämmelserna i EG-fördraget årligen fastställs för höjningar av icke-obligatoriska utgifter.

Förfarandet för fastställandet av den årliga budgeten förändras i och med att uppdelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter försvinner. Enligt bestämmelserna i det konstitutionella fördraget utövar Europaparlamentet och rådet tillsammans budgetmakt. Förfarandet består på samma sätt som nu av två behandlingar i Europaparlamentet och rådet. Budgetförslaget behandlas

dessutom i ett nytt förfarande i en förlikningskommitté mellan Europaparlamentet och rådet, om de inte når samförstånd vid första behandlingen. Även kommissionen skall delta i förlikningskommitténs arbete. Kommittébehandlingen är ett centralt skede i det nya förfarandet, där Europaparlamentet och rådet bör nå samförstånd om budgetens innehåll. Om förlikningskommittén godkänner den gemensamma texten, beslutar Europaparlamentet och rådet i den andra behandlingen om att anta budgeten enligt den gemensamma texten. I den andra behandlingen kan Europaparlamentets ställning anses vara något starkare än rådets ställning, eftersom det kan förkasta den gemensamma text som förlikningskommittén godkänt även om rådet skulle godkänna den. Europaparlamentet kan å andra sidan genom en särskild kvalificerad majoritet redan i sin första behandling fastställa ändringarna i budgetförslaget i det fall att rådet förkastar förlikningskommitténs gemensamma text.

Europaparlamentets ställning stärks något i det konstitutionella fördraget också så till vida att det beslutar tillsammans med rådet i normal lagstiftningsordning om finansiella regler som i synnerhet innehåller detaljerade regler för budgetens uppställning och genomförande och övervakning samt redovisning och revision. Enligt gällande bestämmelser i EG-fördraget endast hörs Europaparlamentet i dessa frågor.

När det gäller bekämpning av bedrägerier stryker det konstitutionella fördraget den begränsningen i EG-fördraget enligt vilken gemenskapens åtgärder för att skydda sina ekonomiska intressen mot bedrägerier och bekämpa bedrägerier inte skall gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättskipningen. Bestämmelser om nödvändiga åtgärder meddelas enligt det konstitutionella fördraget i normal lagstiftningsordning i en europeisk lag eller europeisk ramlag efter det att revisionsrätten har hörts. Dessutom är det enligt det konstitutionella fördraget möjligt att inrätta en europeisk åklagarmyndighet för att bekämpa brott som skadar unionens finansiella intressen. Den europeiska åklagarmyndigheten behandlas i punkt 3.2.5.2.2.2.

3.2.1.10 Unionens symboler

I artikel I8 i det konstitutionella fördraget noteras unionens symboler, vilka är flaggan, hymnen, mottot, valutan samt Europadagen. I det konstitutionella fördraget förpliktas medlemsstaterna dock inte att använda unionens symboler och syftet med dem är inte att ersätta medlemsstaternas egna nationella symboler. Unionens symboler representerar medlemsstaternas gemensamma värden och mångfald och deras värde är framför allt symboliskt. Unionens symboler har inte tagits in i unionens gällande grundfördrag, men en del av dem har använts redan länge.

Unionens flagga skall föreställa en cirkel av tolv gula stjärnor på blå botten, vilket har ansetts återspegla solidariteten och harmonin mellan européerna. Flaggan är den flagga som Europarådet ursprungligen valde till sin symbol redan 1955. Flaggan togs i bruk inom Europeiska gemenskapen vid Europeiska rådets möte i Milano 1985, då statsöverhuvuden i gemenskapens medlemsstater valde flaggan som symbol för gemenskapen. Den används fortfarande också av Europarådet. Användningen av flaggan, t.ex. i offentliga byggnader kan regleras i varje medlemsstats nationella lagstiftning.

Unionens hymn är ”Hymn till glädjen”, som är hämtad från sista satsen i Ludwig van Beethovens nionde symfoni. Även unionens hymn användes ursprungligen av Europarådet, som har använt den som sin egen hymn sedan 1972. Beslutet om att hymnen skall användas också inom Europeiska gemenskapen fattades på samma sätt som i fråga om unionens flagga vid Europeiska rådets möte i Milano 1985.

Unionens motto är: ”Förenade i mångfalden”. Mottot valdes på initiativ av en medborgargrupp ut bland förslag från skolelever i en tävling som anordnades i de europeiska skolorna.

Unionens valuta är euro. Valutan är den enda av unionens symboler som i någon mån kan anses ersätta medlemsstaternas egna valutor som eventuella symboler. I praktiken gäller detta för närvarande endast de 12 medlemsstater som har infört euron. På euromynten finns också nationella symboler och på så vis kan de förstås som på samma gång både nationella och unionens symboler.

Till unionens symboler hör dessutom Europadagen, som firas överallt i unionen den nionde maj. Samma dag 1950 kom Frankrikes dåvarande utrikesminister Robert Schuman med sin deklaration om att skapa ett organiserat Europa för att bevara de fredliga förhållandena. I deklarationen föreslogs att den strategiskt viktiga kol- och stålproduktionen skall underställas förvaltningen av ett övernationellt europeiskt organ. Deklarationen har ansetts vara det första steget mot grundandet av Europeiska unionen. Representanterna för medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen fattade beslut om högtidsdagen vid Europeiska rådets möte i Milano 1985.

3.2.1.11 Finlands centrala förhandlingsmål och verkningarna för Finlands del

Unionens värden och mål

Statsrådet understödde i sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) förslaget att tydligt skriva in unionens värden, mål och centrala principer i det konstitutionella fördraget. Statsrådet ansåg att sammanställningen och definitionen av unionens värden, mål och centrala principer i början av del I i det konstitutionella fördraget är några av konventets viktigaste resultat. Riksdagens utrikesutskott omfattade i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) statsrådets ståndpunkt.

En medlemsstat som allvarligt bryter mot unionens värden kan som påföljd mista vissa rättigheter som staten har till följd av medlemskapet. I enlighet med principen om lojalt samarbete skall medlemsstaterna stödja unionen när den fullgör sina uppgifter och avstå från alla åtgärder som kan äventyra uppnåendet av unionens mål. Dessa skyldigheter innebär dock inte nya slags förpliktelser för Finland jämfört med de nuvarande förpliktelserna till följd av unionsmedlemskapet. Finland kan fullt ut förbinda sig till de värden och mål som definieras i det konstitutionella fördraget.

Unionen som juridisk person

Unionens enhetliga juridiska personlighet motsvarar Finlands mål. Finland har redan i förhandlingarna inför tidigare ändringar i grundfördragen understött att Europeiska gemenskapen och den union som grundades genom fördraget om Europeiska unionen skall slås ihop till en enda juridisk person (SRR 3/2001). Ändringen både förbättrar unionens möjligheter att uppträda som en enda internationell aktör och förenklar också i praktiken i synnerhet de förfaranden som iaktas då internationella avtal skall ingås.

Befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna

Statsrådet har som en grundläggande utgångspunkt ansett att man vid preciseringen av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i stället för omfattande ändringar i befogenhetsfördelningen skall koncentrera sig på att skapa en klarare helhetssyn på den befogenhet

som överlåtits på unionen (E 66/2002 rd). I sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) ansåg statsrådet att även om de förslag som gäller befogenheterna inte överensstämmer helt och hållet med de uppställda målen kan det i huvuddrag godta den föreslagna befogenhetsklassificeringen (SRR 2/2003 rd). Riksdagens utrikesutskott omfattade i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) statsrådets ståndpunkt. Grundlagsutskottet ansåg att konventets förslag som gäller behörighetsfördelningen huvudsakligen syftar till att precisera det nuvarande systemet (GrUU 7/2003 rd).

De allmänna ändringar i det konstitutionella fördraget vilka gäller en precisering av behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna motsvarar konventets förslag med undantag för vissa tekniska justeringar. Fördraget kan i huvudsak anses innebära att det nuvarande rättslaget görs klarare. I synnerhet den ställning som principen om tilldelade befogenheter har som den viktigaste principen som definierar unionens befogenheter framgår klarare av det konstitutionella fördraget än av de nuvarande grundfördragen. Flexibilitetsklausulen i I-18 i det konstitutionella fördraget kommer inte att innebära något undantag från denna princip, och klausulen kan i ljuset av de begränsningar som ingår i den användas främst i undantagssituationer. När det gäller unionens befogenheter kommer ett klagörande framför allt att innebära att en tredelad befogenhetsklassificering tas in i grundfördraget. Även om klassificeringen inte i fråga om systematik och vissa politikområden fullständigt motsvarar Finlands synsätt, kan den bättre än gällande grundfördrag anses precisera befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

Unionens demokratiska liv

Genom bestämmelserna om demokrati i det konstitutionella fördraget klagörs den demokratiska grunden för unionens verksamhet och medborgarnas möjligheter att påverka, vilket statsrådet ansåg vara motiverat i sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd). Riksdagens utrikesutskott omfattade statsrådets ståndpunkt i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd).

Bestämmelserna om öppenhet i det konstitutionella fördraget motsvarar i fråga om innehåll statsrådets ståndpunkt. Det är särskilt positivt att öppenhet och god förvaltning jämföras med unionens övriga demokratiska mål. Även utsträckandet av öppenheten och handlingarnas offentlighet till alla unionens institutioner, organ och myndigheter motsvarar Finlands mål (SRR 2/2003 rd).

Medlemskap i unionen

Även om statsrådet understödde klausulen om utträde ansåg det i sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) att det är viktigt att klausulen inte utnyttjas som påtryckningsmedel mot en medlemsstat i de fall där staten inte förmår ratificera ett fördrag som skulle medföra en ändring av det konstitutionella fördraget. Det är också viktigt enligt statsrådet att förvissa sig om att individernas och företagets rättsliga ställning tryggas i samband med att en medlemsstat utträder.

Fördjupat samarbete

Bestämmelserna om ett fördjupat samarbete i det konstitutionella fördraget motsvarar i huvudsak Finlands mål. Genom de ändringar som görs i bestämmelserna utvecklas metoden för fördjupat samarbete utan att metodens karaktär eller betydelse ändras.

Statsrådet ansåg inte i sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen att det är problematiskt att tillämpningsområdet för ett fördjupat samarbete utsträcks till hela den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (SRR 2/2003 rd). Särdraget i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken betonas och tryggas av de specialbestämmelser som även i det konstitutionella fördraget skall tillämpas på ett fördjupat samarbete på detta område.

Statsrådet intog en reserverad hållning till den fullmaktsklausul som tagits in i det konstitutionella fördraget, enligt vilken man inom ramen för ett fördjupat samarbete kan besluta att övergå från den enhällighet i rådets beslutsfattande som bestäms i en bestämmelse i fördraget till att använda kvalificerad majoritet, samt på motsvarande sätt från den särskilda lagstiftningsordning som bestäms i en bestämmelse i det konstitutionella fördraget till vanlig lagstiftningsordning. Statsrådet har ansett att klausulen kan göra det svårare för andra medlemsstater att ansluta sig senare till ett fördjupat samarbete. Riksdagens utrikesutskott omfattade i sitt betänkande statsrådets ståndpunkt (UtUB 4/2003 rd).

Unionens finanser

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om unionens finanser överensstämmer delvis med Finlands ståndpunkter.

När det gäller systemet med unionens egna medel ansåg statsrådet i sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen att det är viktigt att införandet av nya kategorier för egna medel, t.ex. att unionen ges självständig beskattningsrätt, även i fortsättningen förutsätter ett enhälligt beslut av rådet och ett godkännande av medlemsstaterna i enlighet med kraven i staternas konstitutioner (SRR 2/2003 rd). Målet uppnåddes. Statsrådet ansåg att den nya rättsliga grund för verkställighetsåtgärder som gäller systemet för egna medel och som tagits in i fördraget är godtagbar. Enligt grunden skall det föreskrivas om dessa åtgärder i en europeisk lag som utfärdas med kvalificerad majoritet i rådet efter godkännande av Europaparlamentet.

Statsrådet betonade betydelsen av rationalitet i unionens finanser och understödde införlivandet av bestämmelser om en juridiskt bindande flerårig finansieringsram med det konstitutionella fördraget. Statsrådet ansåg att rådet bör ha en dominerande ställning vid beslut om den fleråriga finansieringsramen. Utrikesutskottet och finansutskottet omfattade i sina betänkanden statsrådets ståndpunkter i fråga om unionens finanser (UtUB 4/2003 rd, FiUU 10/2003 rd). Även stora utskottet omfattade med vissa reservationer statsrådets ståndpunkter (StoUU 1/2003 rd). Enligt det konstitutionella fördraget fastställs den mångåriga finansieringsramen genom en europeisk lag som rådet enhälligt fattar beslut om efter godkännande av Europaparlamentet.

Statsrådet understödde en förenkling av det årliga förfarandet för fastställandet av budgeten och att Europaparlamentet och ministerrådet definieras som likställda när det gäller utövandet av budgetmakt. Slutresultatet motsvarar dock inte helt Finlands ståndpunkter, eftersom det inte ger rådet samma ställning som Europaparlamentet i slutskedet av budgetförfarandet.

3.2.2 Unionens dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna

3.2.2.1 Allmänt

Den klara förstärkningen av unionens dimension i fråga om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna är en av de viktigaste reformerna av unionens rättssystem i det konstitutionella fördraget. Den största reformen är stadgan om de grundläggande rättigheterna, som betonar unionens och medlemsstaternas förbindelse att trygga de grundläggande rättigheterna för unionens medborgare och andra personer som vistas inom unionen i enlighet med stadgan. I det konstitutionella fördraget räknas respekten för de mänskliga rättigheterna in i unionens värden och mål. Dessutom innehåller fördraget en ny rättslig grund för unionens tillträde till den europeiska människorättskonventionen. I sin helhet innebär reformerna att unionen är ännu starkare bunden till att respektera och främja de grundläggande och de mänskliga rättigheterna inom både sin interna och externa verksamhet.

Det konstitutionella fördraget stärker unionens dimension i fråga om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna genom att kodifiera det rådande rättsläget. I synnerhet Europeiska gemenskapernas domstol har redan under tiotals år ansett att de grundläggande rättigheterna hör till de allmänna principerna för gemenskapsrätten. Noteringarna om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i det konstitutionella fördraget stärker också individens rättsliga ställning i synnerhet i förhållande till unionens institutioner genom en definition av innehållet i de grundläggande rättigheter som skall tillämpas inom unionen och tolkningen av dem. Samtidigt ger bestämmelserna i det konstitutionella fördraget uttryck för unionens strävan att förbinda sig vid att respektera i synnerhet den europeiska människorättskonventionen och beredskapen att godta Europeiska människorättsdomstolens utomstående övervakning av de mänskliga rättigheterna. Lösningen visar även att den interna övervakningen av de grundläggande rättigheterna och unionens utomstående kontroll förstås som komplement till varandra i det konstitutionella fördraget.

3.2.2.2 De grundläggande rättigheterna i det konstitutionella fördraget

Det konstitutionella fördraget innehåller flera noteringar som gäller de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Artikel I-9 definierar på allmän nivå de utgångspunkter som respekten för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna grundar sig på. Artikeln innehåller en hänvisning till stadgan om de grundläggande rättigheterna, den rättsliga grunden för unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna samt en allmän bestämmelse om de grundläggande rättigheternas ställning som allmänna principer i unionsrätten. Respekten för människans värdighet och de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för minoriteter, ingår enligt artikel I-2 i unionens värden. I sina internationella relationer skall unionen enligt artikel I-3 främja skyddet av de mänskliga rättigheterna, i synnerhet barnens rättigheter. Stadgan om de grundläggande rättigheterna utgör del II av fördraget.

Även i del III i det konstitutionella fördraget finns vissa hänvisningar till de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. I artikel III-209 som gäller socialpolitik ingår en hänvisning till den europeiska sociala stadgan och gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter. Enligt artikel III-257 skall unionen utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna. Unionens yttre verksamhet baserar sig i enlighet med artikel III-292 bl.a. på de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet samt på respekten för människors värde.

Nya bestämmelser i det konstitutionella fördraget är den rättsliga grund som möjliggör unionens anslutning till den europeiska människorättskonventionen, att minoriteternas och barnens rättigheter nämns som unionens värden och mål samt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna kopplas ihop uttryckligen med området för frihet, säkerhet och rättvisa. Det

konstitutionella fördraget ger även unionens stadga om de grundläggande rättigheterna en juridiskt bindande ställning. I huvudsak är det ändå fråga om en kodifiering av EG-domstolens rättspraxis för de grundläggande rättigheterna.

3.2.2.3 Stadgan om de grundläggande rättigheterna

Stadgan om de grundläggande rättigheterna bereddes av konventet för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna 1999–2000, som också fungerade som förebild för framtidskonventets sammansättning. I konventet deltog på samma sätt som i framtidskonventet företrädare för regeringarna och parlamenten i EU:s medlemsstater samt Europaparlamentet och kommissionen. Konventet fick sitt arbete färdigt hösten 2000 och stadgan om de grundläggande rättigheterna antogs som politisk deklaration i Europeiska rådet i Nice i december 2000. Stadgan om de grundläggande rättigheterna togs in i det konstitutionella fördraget med så gott som oförändrat innehåll. Den blir juridiskt bindande när det konstitutionella fördraget träder i kraft.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna utgör som en självständig helhet del II i det konstitutionella fördraget. Den består av ingress, materiella rättigheter och allmänna bestämmelser. Bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna har delats in i sju avdelningar, varav de sex första (människans värdighet, friheter, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter, rättsskipning) innehåller materiella rättigheter och den sjunde allmänna bestämmelser som gäller hela stadgan om de grundläggande rättigheterna. Dessutom har stadgan om de grundläggande rättigheterna till skillnad från de övriga delarna i fördraget en egen ingress. De olika delarna i stadgan om de grundläggande rättigheterna utgör dock en kompakt helhet med tanke på tolkningen, och t.ex. definitionen av tillämpningsområdet för de materiella rättigheterna förutsätter att de allmänna bestämmelserna i stadgan tillämpas. Dessutom skall man vid tolkningen av rättigheterna i enlighet med artikel II-112.7 beakta de förklaringar till stadgan om de grundläggande rättigheterna vilka har utarbetats av presidiet för konventet för stadgan om de grundläggande rättigheterna och uppdaterats under ledning av presidiet för framtidskonventet samt har fogats som en förklaring till slutakten för 2004 års regeringskonferens (förklaring nr 12 till stadgan om de grundläggande rättigheterna). Förklaringarna är inte juridiskt bindande som sådana, men de är avsedda att förtydliga bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

3.2.2.3.1 De materiella rättigheternas räckvidd

I enlighet med ingressen i stadgan om de grundläggande rättigheterna bekräftas de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Således är avsikten med stadgan för de grundläggande rättigheterna snarast att kodifiera de rättigheter som redan hör till unionsrätten med stöd av både EG-domstolens rättspraxis och artikel 6.2 i EU-fördraget. I förklaringarna till stadgan om de grundläggande rättigheterna har i detalj redogjorts från vilken källa rättigheterna har härletts. Dessa källor är Europarådets människorättskonventioner såsom Europeiska människorättskonventionen (FördrS 18–19/1990), Europeiska sociala grundstadgan (FördrS 43–44/1991, 78, 80/2002) samt konventionen om de mänskliga rättigheterna och biomedicin, människorättshandlingar som utarbetats under FN såsom den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59–60/1991), konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7–8/1976) samt

konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), unionens egna grundfördrag och medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner. I förklaringarna hänvisas dessutom i fråga om flera rättigheter till EG-domstolens eller Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis. Rättigheterna i Europeiska människorättskonventionen och unionens egna grundfördrag har så gott som oförändrade förts över till stadgan om de grundläggande rättigheterna. Formuleringarna i de rättigheter som härletts från Europeiska människorättskonventionen har till vissa delar uppdaterats så att de bättre motsvarar nutida krav.

I stadgan om de grundläggande rättigheterna finns sammanlagt 50 artiklar med rättigheter. Rättigheternas område och räckvidd är mycket omfattande i stadgan om de grundläggande rättigheterna jämfört t.ex. med förteckningarna över grundläggande rättigheter i de flesta medlemsstaternas lagstiftning och människorättskonventionerna. Stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller såväl traditionella frihetsrättigheter och medborgerliga och politiska rättigheter (MP-rättigheter) som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). I stadgan om de grundläggande rättigheterna har också skrivits in vissa rättigheter som uttryckligen hör till unionens rättsordning, t.ex. unionsmedborgarnas rättigheter och tillgången till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessutom innehåller stadgan om de grundläggande rättigheterna vissa rättigheter som hör till den senaste utvecklingen gällande de grundläggande rättigheterna, såsom rättigheten till god förvaltning och miljöskydd. Bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna överlappar delvis vissa bestämmelser i del I och III i det konstitutionella fördraget.

Sättet att skriva de materiella rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna varierar. En del av rättigheterna har skrivits i formen av subjektiva rättigheter (största delen av rättigheterna i avdelning I, II, V och VI och vissa av rättigheterna i del III och IV), medan en del av rättigheterna erkänns och respekteras av unionen (t.ex. äldres och handikappades rättigheter (artikel II-85 och II-86), social trygghet och socialt stöd (artikel II-94)). En del av rättigheterna säkras eller tryggas (t.ex. skyddet av familjen på det rättsliga, ekonomiska och sociala planet (artikel II-93) och immateriella rättigheter (artikel II-77)), en del av bestämmelserna har åter skrivits i en form, enligt vilken unionen respekterar vissa principer (t.ex. religiös och språklig mångfald (artikel II-82) eller integrerar den med sina politiker (hög miljöskyddsnivå och konsumentskydd (artikel II-97 och II-98)). Det varierande sättet att skriva bestämmelserna kommer sannolikt att inverka på hur de enskilda rättigheterna tolkas i lagstiftning eller lagtillämpning. De har också en koppling till den uppdelning i rättigheter och principer som finns i de allmänna bestämmelserna (artikel II-112.5). Ett tilläggsepitet har dessutom fogats till vissa rättigheter, enligt vilket rättigheten garanteras, erkänns eller respekteras i enlighet med de nationella lagstiftningar som reglerar rättskipningen (t.ex. rätt att ingå äktenskap och rätt att bilda familj (artikel II-69) och frihet att inrätta undervisningsanstalter (artikel II-74)) eller i enlighet med både unionsrätten och nationell lagstiftning och praxis (t.ex. näringsfrihet (artikel II-76) och vissa rättigheter för arbetstagare (artikel II-87 och II-88)). Av lösningen framgår att en del av rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna i enlighet med befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna kan tryggas antingen bara på nationell nivå eller på både unionsnivå och nationell nivå. Även om tilläggsepitetet i anslutning till behörigheten endast har fogats till vissa rättigheter, är det med stöd av de allmänna bestämmelserna (i synnerhet artikel II-111) klart att inte heller de övriga materiella rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna har verkningar för befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

Målgruppen för de rättigheter som skyddas i stadgan om de grundläggande rättigheterna är i enlighet med det nuvarande tänkandet i grundläggande och mänskliga rättigheter mycket omfattande och motsvarar i huvuddrag den utgångspunkt som antagits även i finsk lagstiftning. Rättigheterna har i regel garanterats alla personer som omfattas av unionens rättskipning och endast

ett fåtal rättigheter har kopplats ihop med medborgarskap i unionen eller målgruppen begränsats på annat sätt. Sådana är närmast bara medborgarnas rättigheter i avdelning V, varav även en del hör till var och en (artikel II-101) eller utom till medborgarna till varje fysisk person eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat (artikel II-102, II-103 och II-104). I vissa bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna har målgruppen avgränsats (artikel II-94.2 personer som är lagligen bosatta i unionen och lagligen förflyttar sig inom unionen), ibland har icke-medborgares rättigheter inte tryggats i riktigt samma utsträckning som medborgarnas (t.ex. artikel II-75 och artikel II-81.2).

3.2.2.3.2 Allmänna bestämmelser

I de allmänna bestämmelser som placerats i slutet av stadgan om de grundläggande rättigheterna definieras de allmänna principerna för tolkning och tillämpning av stadgan. De allmänna bestämmelserna innehåller bestämmelser om tillämpningsområde för stadgan om de grundläggande rättigheterna, konsekvenser för befogenheterna, förutsättningar för begränsning av rättigheterna, rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning, skyddsnivå samt förbud mot missbruk av rättigheter. På samma sätt som i fråga om de materiella rättigheterna kodifierar de allmänna bestämmelserna ganska långt EG-domstolens rättspraxis. I vissa avseenden kan de också anses precisera de principer för tillämpning och tolkning av rättigheter som skapats i rättspraxis och ställa vissa tilläggsförutsättningar för tillämpningen och tolkningen av rättigheterna.

Tillämpningsområdet för stadgan om de grundläggande rättigheterna har begränsats så att det gäller unionen institutioner, organ och myndigheter samt medlemsstaterna endast då de tillämpar unionens rätt. Då skall de både respektera och arbeta för att de grundläggande rättigheterna tillämpas i enlighet med sina befogenheter. Å ena sidan innebär detta att rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna förpliktar alla unionens institutioner i all verksamhet. Å andra sidan visar avgränsningen av tillämpningsområdet att stadgans förpliktande karaktär gäller även Finlands offentliga maktorgan (riksdagen, regeringen, myndigheterna, domstolarna), endast när de vidtar åtgärder på tillämpningsområdet för unionsrätten. När de är verksamma inom tillämpningsområdet för den nationella rätten förpliktas de av medlemsstatens egna grundläggande rättigheter och de internationella människorättsskyldigheterna. På motsvarande vis visar avgränsningen av tillämpningsområdet rättssubjekten att dessa kan hänvisa till de materiella rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna endast om saken har tillräcklig anknytning till den övriga unionsrätten. Tillämpningsområdets avgränsning resulterar även i att systemen för de grundläggande rättigheterna i princip är åtskilda så att tillämpningsområdet för materiell rätt avgör vilket system för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som skall tillämpas. Åtskillnaden mellan dessa kan dock inte vara helt absolut bl.a. därför att tillämpningsområdet för unionsrätten och den nationella rätten inte alltid kan skiljas åt utan problem.

Enligt de allmänna bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna utvidgar stadgan inte unionsrättens tillämpningsområde och den skapar inte heller nya befogenheter eller uppgifter för unionen. Befogenhet för åtgärder som vidtas av unionens institutioner måste således grunda sig antingen på de uttryckliga bestämmelserna om rättslig grund i del III – eller undantagsvis i del I – i det konstitutionella fördraget. Stadgan om de grundläggande rättigheterna styr och begränsar alltså i första hand institutionernas utövande av befogenheter då de vidtar åtgärder för att uppnå mål som definierats i andra delar av det konstitutionella fördraget. Med andra ord har unionen endast i ett fåtal fall befogenhet att vidta en åtgärd som har som självständigt mål att skydda de grundläggande eller de mänskliga rättigheterna, eftersom rättigheterna i stadgan inte kan fungera som självständiga rättsliga grunder för unionens lagstiftnings- eller andra åtgärder. Unionens institutioner är dock

skyldiga att främja tillämpningen av rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna i enlighet med sina befogenheter och under iakttagelse av gränserna för tilldelade befogenheter i andra delar av det konstitutionella fördraget.

Utövandet av de grundläggande rättigheter som erkänns i stadgan om de grundläggande rättigheterna kan under vissa förutsättningar också begränsas, men endast i enlighet med på förhand bestämda begränsningsförutsättningar. Rättigheter kan endast begränsas genom lag (kravet på lagstiftning) och med respekt för rättigheternas centrala innehåll (kravet på okränkbarhet för kärnområdet i de grundläggande rättigheterna). Dessutom kan begränsningar i enlighet med proportionalitetskravet föreskrivas endast om de är nödvändiga och i sak motsvarar de mål i enlighet med allmänt intresse som erkänns av unionen eller behovet att skydda andra människors rättigheter och friheter (kravet på proportionalitet och nödvändighet). Begränsningsförutsättningarna i stadgan om de grundläggande rättigheterna motsvarar till sitt innehåll ganska långt begränsningsförutsättningarna i nationella grundlagar och internationella människorättskonventioner. Lösningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna att skriva in förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande rättigheterna i en enda allmän begränsningsklausul (artikel II-112.1) avviker dock både t.ex. från de lösningar som antagits i den europeiska människorättskonventionen och Finlands grundlag. I den europeiska människorättskonventionen anges begränsningsförutsättningarna i samband med varje enskild rättighet. Eftersom systemet i Finlands grundlag inte innehåller någon allmän bestämmelse om begränsningar i de grundläggande rättigheterna bestäms hur tillåtna begränsningar i de grundläggande rättigheterna är ifall en allmän begränsningsbestämmelse saknas på basis av hur väl de begränsningsförutsättningar som mera allmänt utvecklats i lagstiftningspraxis och inom juridiken i Finland uppfyller de allmänna begränsningsförutsättningarna.

När det gäller tolkningen av de grundläggande rättigheterna är utgångspunkten i stadgan om de grundläggande rättigheterna att rättigheter tillämpas och tolkas i enlighet med de rättigheter de härstammar från. Således till de delar rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna motsvarar de rättigheter som garanterats i den europeiska människorättskonventionen, är deras betydelse och dimension de samma som i konventionen. Den europeiska människorättskonventionen ställer dock endast en miniminivå för skyddet av de grundläggande rättigheterna och ett mera omfattande skydd kan ges inom unionen. På motsvarande sätt tillämpas de rättigheter, om vilka finns bestämmelser i andra delar av det konstitutionella fördraget, i enlighet med de förutsättningar och begränsningar som definierats i dessa bestämmelser. Rättigheter som härletts ur medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner bör för sin del tillämpas i enlighet med nämnda traditioner. När det gäller rättigheter som härletts ur andra källor finns dock ingen motsvarande bestämmelse om att tolka och tillämpa rättigheter i enlighet med ursprungskällan. Den utgångspunkt som omfattas i stadgan om de grundläggande rättigheterna motsvarar långt den doktrin som EG-domstolen definierat i sin rättspraxis gällande tolkningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I synnerhet i förhållande till den europeiska människorättskonventionen t.o.m. stärker stadgan om de grundläggande rättigheterna unionens förbindelse både till konventionens innehåll och Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis.

I de allmänna bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna ingår en avgränsning av domstolarnas befogenhet till de delar det är fråga om bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna som innehåller principer (artikel II-112.5). De får prövas i domstol endast när det är fråga om tolkningen av akter som gäller verkställigheten av principerna eller prövningen av deras laglighet. Detta innebär att man inte i andra fall i domstol kan hänvisa direkt till dessa bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Till dessa delar är principernas tillämpningsområde snävare än tillämpningsområdet för bestämmelser som innehåller rättigheter i stadgan om de

grundläggande rättigheterna. Denna bestämmelse togs in i stadgan om de grundläggande rättigheterna vid framtidskonventet på yrkande av vissa medlemsstater. I synnerhet för Storbritannien var detta förutsättningen för ett godkännande av stadgan om de grundläggande rättigheterna som en del av det konstitutionella fördraget. Bestämmelsen kan anses vara problematisk av två skäl. För det första blir det på basis av bestämmelsen oklart vilka av de materiella bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna som är principer, eftersom en sådan definition inte har gjorts i samband med de materiella bestämmelserna. Ett annat mera principiellt problem är att uppdelningen av de materiella bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna i å ena sidan rättigheter och å andra sidan principer inte helt och hållet kan anses stämma överens med modernt människorättstänkande och den princip om de grundläggande och mänskliga rättigheternas odelbarhet som omfattats i reformen av de grundläggande rättigheterna även i Finland. Det kommer i sista hand att vara EU-domstolen som får avgöra tolkningen av var gränsdragningen mellan rättigheter och principer går.

Genom de allmänna bestämmelserna säkerställs att bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte får tolkas som att de inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som erkänns i unionsrätten, internationell rätt samt i medlemsstaternas författningar (artikel II-113). I bestämmelsen ingår en begränsning enligt vilken inskränkning eller inkräkningen inte får gälla dessa mänskliga och grundläggande rättigheter inom respektive tillämpningsområde. Detta skulle tillsammans med bestämmelsen om tillämpningsområdet för artikel III-111 innebära att avsikten inte är att stadgan om de grundläggande rättigheterna åtminstone skall inskränka tillämpningen eller tolkningen av de internationella mänskliga rättigheterna och nationella grundläggande rättigheterna ifall det inte är fråga om tillämpning av unionsrätten. Detta skulle i praktiken också innebära att rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte får företräde i förhållande till de mänskliga och grundläggande rättigheter som tryggats på nationell nivå i åtgärder som faller utanför unionsrättens tillämpningsområde. Däremot skulle bestämmelserna om skyddsnivå och tillämpningsområde tillsammans innebära att rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna alltid skall tillämpas inom tillämpningsområdet för unionsrätten och att de då får företräde i förhållande till de nationella grundläggande rättigheterna.

Avsikten med förbudet mot missbruk av rättigheter (artikel II-114) är att förhindra möjligheten att åberopa rättigheter i stadgan om de grundläggande rättigheterna i sådana fall då åberopandet av en rättighet skulle sätta ur spel någon av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan eller inskränka dem mer än vad som medges i stadgan.

3.2.2.4 Unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna

Enligt artikel I-9.2 i det konstitutionella fördraget skall unionen ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Fogandet av den rättsliga grunden till de inledande artiklarna i fördraget framhäver unionens förbindelse förutom till de internt bindande grundläggande rättigheterna också till de internationella mänskliga rättigheterna. Om denna rättsliga grund inte hade lagts till skulle inte unionen enligt det avgörande som EG-domstolen kom med 1996 (Yttrande 2/94, Reg. 1996 I-1759) ha befogenheter att ansluta sig till den europeiska människorättskonventionen.

I praktiken innebär den nya rättsliga grunden att det inte längre finns något unionsrättsbaserat hinder för unionens anslutning till den europeiska människorättskonventionen. Även den europeiska

människorättskonventionen ändrades 2004 så, att unionen kan ansluta sig till konventionen (protokoll 14 artikel 17, genom vilken artikel 59 i den europeiska människorättskonventionen ändras). En anslutning är dock möjlig först när både det konstitutionella fördraget och protokoll 14 till den europeiska människorättskonventionen har trätt i kraft. För att det konstitutionella fördraget skall träda i kraft krävs ratificering av alla medlemsstater i unionen. Ikraftträdandet av protokoll 14 till den europeiska människorättskonventionen förutsätter godkännande eller ratificering av alla avtalsparter i människorättskonventionen. Dessutom måste den europeiska människorättskonventionen ännu ändras för att en anslutning skall vara juridiskt och tekniskt möjlig. Att lägga den rättsliga grunden till det konstitutionella fördraget är dock ett viktigt första steg mot anslutning. Den rättsliga grunden har skrivits i förpliktande form ("unionen skall ..."), varför den innehåller en aktiv förpliktelse för unionen att vidta åtgärder för att bereda en anslutning. Rådet fattar beslut om anslutning med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet (artikel III-325).

I protokollet om artikel I-9.2 (nr 32) som fogats till det konstitutionella fördraget finns bestämmelser om vad som måste bestämmas i det fördrag som reglerar unionens anslutning till den europeiska människorättskonventionen för att unionens och unionsrättens särdrag skall bevaras. Protokollet innehåller särskilda procedurbestämmelser som skall tillämpas om unionen deltar i kontrollmyndigheterna för den europeiska människorättskonventionen, samt nödvändiga mekanismer för att säkerställa att talan som väcks av tredjestater och framställningar från enskilda korrekt riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på det enskilda fallet. Dessutom betonas i den förklaring (nr 2) gällande samma artikelpunkt som fogats till regeringskonferensens slutakt att unionsrättens särdrag skall bevaras i samband med en anslutning. I förklaringen hänvisas även till den dialog som regelbundet förs mellan EU:s domstol och den europeiska människorättsdomstolen, vilken kan befästas då unionen ansluter sig till den europeiska människorättskonventionen.

I artikel I-9.2 i det konstitutionella fördraget finns också en bestämmelse, enligt vilken en anslutning till den europeiska människorättskonventionen inte påverkar unionens befogenheter. På så vis skulle anslutningen inte ha några verkningar för befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Bestämmelsen motsvarar till sitt syfte den bestämmelse i stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel II-110.2), genom vilken stadgans verkningar för befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna utesluts. I protokollet (nr 32) betonas också att det i anslutningsfördraget skall säkerställas att anslutningen till unionen inte påverkar unionens befogenheter eller dess institutioners befogenheter. Enligt protokollet skall det i anslutningsfördraget också säkerställas att en anslutning inte påverkar medlemsstaternas ställning som avtalsparter i den europeiska människorättskonventionen i synnerhet när det gäller de reservationer de gjort. I protokollet fastställs också att endast unionens domstol har befogenheter att avgöra strider som gäller tolkningen eller tillämpningen av det konstitutionella fördraget.

Unionens juridiska personlighet och det faktum att Europeiska gemenskapen upphör möjliggör för sin del att det är just Europeiska unionen som ansluter sig till den europeiska människorättskonventionen, och inte Europeiska gemenskapen. På så vis är diskussionen om vilken av dem som borde ansluta sig till konventionen inte längre aktuell.

Unionens anslutning till den europeiska människorättskonventionen förbättrar den juridiska ställningen för personer som omfattas av unionens rättskipning. Till följd av anslutningen får var och en då de omständigheter som förutsätts i människorättskonventionen råder rikta sina klagomål över kränkning av rättigheter som tryggats i den europeiska människorättskonventionen till Europeiska människorättsdomstolen också i alla sådana frågor i vilka unionsrätten har tillämpats på

ett enskilt fall. Detta täcker också fall som EU-domstolen har avgjort som sista rättsinstans eller om vilka den har utfärdat ett förhandsavgörande till den nationella domstolen.

Sett ur unionens synvinkel innebär en anslutning i praktiken att EU-domstolen binds starkare vid den europeiska människorättskonventionen och Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis och att unionens institutioner underställs en utomstående människorättskontroll. En anslutning skulle stärka den förbindelse som angetts redan i stadgan om de grundläggande rättigheterna genom att internationellrättsligt förpliktande ramar skapas för den. En anslutning skulle dessutom stärka en harmonisk utveckling av rättspraxis för de två europeiska domstolarnas människorättsärenden. För unionens del skulle en anslutning ge den möjligheten att försvara sig direkt vid människorättsdomstolen då det skall prövas om unionsrätten uppfyller kraven i den europeiska människorättskonventionen. I nuläget har medlemsstaterna blivit tvungna att svara för sådana åtgärder vid människorättsdomstolen som åtminstone indirekt grundar sig på unionsrätten (mål 17862/91 *Cantoni v. Frankrike*, mål 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Irland*) Dessutom övervakar inte människorättsdomstolen förhållandet mellan EU-institutionernas åtgärder och människorättskonventionen, eftersom unionen inte är part i konventionen.

3.2.2.5 Finlands centrala förhandlingsmål och verkningarna för Finlands del

Förbättrandet av skyddet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom EU har varit ett centralt mål för Finland under hela medlemskapet i unionen. Särskilt viktigt har det ansetts vara med EU:s anslutning till den europeiska människorättskonventionen (se t.ex. SRR 1/1996 rd, GrUU 29/2000 rd). Även en juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna har ansetts vara en parallell metod att stärka detta skydd (t.ex. SRR 3/2001 rd, E 118/2002 rd, GrUU 29/2000 rd, GrUU 25/2001 rd, GrUU 56/2001 rd, UtUB 18/2001 rd). Finlands representanter i konventet och regeringskonferensen medverkade aktivt till att dessa mål uppnåddes. Statsrådet och riksdagens utskott förhöll sig positivt till att stadgan om de grundläggande rättigheterna tas in som del II i det konstitutionella fördraget och till den rättsliga grund som möjliggör anslutning efter konventet vid förberedelserna inför 2003 års regeringskonferens (SRR 2/2003 rd, GrUU 7/2003 rd, UtUB 4/2003 rd). Den lösning som omfattats i det konstitutionella fördraget förverkligar så gott som helt och hållet Finlands långvariga mål att stärka skyddet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom EU.

Riksdagens grundlagsutskott preciserade år 2001, efter det att Europeiska rådet i Nice antagit stadgan om de grundläggande rättigheterna som en politisk deklaration, att de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag också efter att stadgan om de grundläggande rättigheterna har införlivats med rättssystemet skall vara lika heltäckande som tidigare (GrUU 25/2001 rd). Grundlagsutskottet ställde vissa centrala krav på definieringen av ståndpunkten till en formell juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna. Dessa förutsättningar var att de juridiskt bindande ESK-rättigheterna och miljö- och minoritetsrättigheterna skall införlivas med EU:s grundläggande rättigheter, att EU:s grundläggande rättigheter i princip skall gälla alla som ingår i unionens rättssfär utan diskriminering av person (med undantag av vissa politiska rättigheter samt rörelsefrihet och uppehållstillstånd) samt att EU:s grundläggande rättigheter måste ligga åtminstone på samma nivå som rättigheterna i den europeiska människorättskonventionen. Den bindande effekten av EU:s grundläggande rättigheter får beröra medlemsstaterna bara när det gäller genomförande av den EU-rätt som ingår i deras kompetens. Observeras bör att det nationella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna inte heller då får försvagas. Dessutom ansåg grundlagsutskottet att eftersom EU:s grundläggande rättigheter på grundval av artiklarna 51 och 53

i stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel II-111 och II-113 i det konstitutionella fördraget) kan anses ha företräde i relation till de nationella grundläggande fri- och rättigheterna inom unionsrättens tillämpningsområde, kan en så här långt gående räckvidd för EU:s grundläggande rättigheter godtas ur nationell synvinkel endast om det finns mycket stor överensstämmelse mellan EU:s grundläggande rättigheter och de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag. Dessutom har både statsrådet och grundlagsutskottet betonat att stadgan om de grundläggande rättigheterna inte bör utvidga EU:s uppgifter eller befogenheter (SRR 3/2001 rd, GrUU 2/2000 rd). Utöver ovan nämnda förutsättningar har både statsrådet och riksdagens grundlagsutskott ansett att den bestämmelse om att principernas tillämplighet vid domstolar är snävare än rättigheternas tillämplighet som fogades till stadgan om de grundläggande rättigheterna vid framtidskonventet är principiellt problematisk (SRR 2/2003 rd, GrUU 7/2003 rd).

Alla de ovan nämnda förutsättningarna för en juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna har i stadgan beaktats på ett minst tillfredsställande sätt. Rättigheternas räckvidd – inklusive de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, miljön och minoriteternas rättigheter – är omfattande och motsvarar i huvudsak innehållet i Finlands bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom bör observeras att skyddet av minoriteternas rättigheter ytterligare stärktes vid regeringskonferensen genom att ett omnämnande av minoriteternas rättigheter lades till förteckningen över de värden som ligger till grund för unionen i artikel I-2 i det konstitutionella fördraget. Den personliga dimensionen av de grundläggande rättigheterna motsvarar den förutsättning riksdagens grundlagsutskott uppställt i fråga om att de grundläggande rättigheterna tillhör alla som omfattas av unionsrätten med vissa godtagbara undantag. Nivån på EU:s skydd av de grundläggande rättigheterna i förhållande till den europeiska människorättskonventionen är tryggad genom både den uttryckliga bestämmelsen om detta i stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel II-112.3) och genom att en rättslig grund för unionens anslutning till människorättskonventionen skapas. De grundläggande rättigheternas bindande karaktär för medlemsstaterna har begränsats så att bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna gäller medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (artikel II-111.1). Med stadgan om de grundläggande rättigheterna skapas inte heller någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändras heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i andra delar av konstitutionen (artikel II-111.2). Befogenhetsverkningarna begränsades ytterligare i framtidskonventet. Till artikel II-111.1 fogades ett omnämnande av att unionen kan främja tillämpningen av de grundläggande rättigheterna endast under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt andra delar av konstitutionen. Artikel II-111.2 preciserades med en bestämmelse enligt vilken stadgan inte innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter.

Kravet på att juridifieringen av stadgan om de grundläggande rättigheterna inte får försämra nivån på Finlands nationella skydd av de grundläggande rättigheterna har inom den nationella rättens tillämpningsområde förverkligats så att rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna i princip inte skall tillämpas alls inom detta område (artikel II-111.1). Detta bekräftas ytterligare genom en bestämmelse enligt vilken bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte får tolkas som att de inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som erkänns i medlemsstaternas författningar (artikel II-113). Inom tillämpningsområdet för unionsrätten förverkligas kravet i första hand så att rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna och nivån på skyddet av dem i huvuddrag kan antas motsvara de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i Finlands grundlag. I ljuset av EG-domstolens tidigare rättspraxis är det klart att enskilda bestämmelser i EU-rätten inte får tolkas på ett sätt som strider mot de grundläggande rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna och om någon bestämmelse är öppen för olika tolkningar väljs den tolkning som allra bäst följer de grundläggande

rättigheterna (mål C-100/88, Oyowe och Traore och mål C-5/88, Wachauf, se även GrUU 5/2001 rd). I de sannolikt mycket sällsynt förekommande fall då både unionens och Finlands rätt skall tillämpas och Finlands grundlag i ett enskilt fall skulle garantera en högre skyddsnivå än EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och dess tillämpningspraxis, finns det i Finland skäl att tolka dessa bestämmelser på ett sådant sätt i enlighet med de grundläggande rättigheterna som förutom unionens grundläggande rättigheter även skulle trygga nivån på skyddet av rättigheter i Finlands grundlag. Detta får dock inte leda till ett avgörande som strider mot unionsrättens effektivitet och enhetlighet samt unionsrättens företrädesprincip. I sådana särskilda tolkningsfall kan det finnas ett större behov än vanligt att framställa en begäran om förhandsavgörande hos EU-domstolen. På motsvarande sätt bedöms Finlands ståndpunkter vid den nationella förhandsbehandlingen av unionsärenden både utgående från unionens grundläggande rättigheter och Finlands grundlag samt sådana konventioner om de grundläggande och mänskliga rättigheterna som är förpliktande för Finland. I samband med den nationella verkställigheten av unionens rättsakter finns det skäl att inom ramen för den rörelsefrihet som unionens rättsakter eventuellt ger sträva efter avgöranden som tryggar förutom EU:s grundläggande rättigheter även okränkbarheten för skyddet av de grundläggande rättigheterna i Finland. Med stöd av domstolens rättspraxis har principen om unionsrättens företräde dock redan tidigare gällt även nationella grundlagar och de grundläggande rättigheter som definierats i dem (mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Reg. 1970, s. 501)

Både statsrådet (SRR 2/2003 rd) och riksdagens grundlagsutskott (GrUU 7/2003 rd) ansåg vid framtidskonventet att den uppdelning i rättigheter och principer som tagits in i stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel II-112.5) är principiellt problematisk med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheternas odelbarhet. Grundlagsutskottet preciserade dock att bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna i första hand skall tolkas och tillämpas utgående från deras ordalydelse. Enligt grundlagsutskottet definieras inte en enda rättighet i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Med principer i stadgan om de grundläggande rättigheterna avses antagligen främst vissa ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt andra sådana materiella bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna som inte alls har skrivits i formen av rättigheter (t.ex. miljöskydd och konsumentskydd). Till dessa delar kan principerna närmast anses vara likadana som sådana bestämmelser om de grundläggande rättigheterna i Finlands grundlag som inte har skrivits i formen av individens rätt och som uttryckligen gäller endast lagstiftaren och inte som sådana kan tillämpas direkt vid domstolar eller andra myndigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 6). Sådana grundlagsenliga uppdrag finns t.ex. i Finlands grundlag i 6 § 4 mom. som gäller jämställdhet mellan könen, i 19 § 2 och 3 mom. som gäller grundläggande försörjning och tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och i 21 § 2 mom. som gäller garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. I praktiken är uppdelningen inte nödvändigtvis så betydande med beaktande av att också tillämpningsområdet för rättigheterna är begränsat med stöd av de allmänna bestämmelserna.

Finlands långsiktiga mål att möjliggöra unionens anslutning till den europeiska människorättskonventionen uppnåddes helt i samband med det konstitutionella fördraget. Den rättsliga grunden förpliktar unionen till att arbeta aktivt för en anslutning. Dessutom skulle en anslutning inte i enlighet med Finlands mål utvidga unionens befogenheter. Finlands anser det vara viktigt att påskynda åtgärder för att möjliggöra en anslutning inom både Europeiska unionen och Europarådet.

En juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna stärker de möjligheter personer inom Finlands jurisdiktion har att åberopa unionens grundläggande rättigheter i fall som hör till unionsrättens tillämpningsområde. På motsvarande sätt skulle en anslutning till människorättskonventionen möjliggöra individuell besvär rätt vid Europeiska

människorättsdomstolen också i fall på vilka unionsrätten har tillämpats. En juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle också innebära att finländska domstolar och myndigheter skall tillämpa bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna i ärenden som hör till unionsrättens tillämpningsområde. Riksdagens grundlagsutskotts roll som det organ som tolkar och övervakar de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i det nationella lagstiftningsförfarandet och den nationella förberedande behandlingen av unionsärenden ändras inte till följd av en juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna eller en anslutning till den europeiska människorättskonventionen (GrUU 7/2003 rd). Grundlagsutskottet har redan flera gånger hänvisat till stadgan om de grundläggande rättigheterna även om den inte har varit en juridiskt bindande handling (t.ex. GrUU 46/2000 rd, GrUU 12/2003 rd).

Stadgan om de grundläggande rättigheterna ersätter inte de nationella grundlagarna, utan dess verkningar begränsar sig till unionsrättens tillämpningsområde. Stadgan om de grundläggande rättigheterna orsakar inte heller något behov att ändra bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag.

3.2.3 Unionens institutioner, beslutsförfaranden och rättsakter

3.2.3.1 Unionens institutionella ram

Ett mål för totalreformen av grundfördragen var att uppdatera unionens institutionella ram och utveckla dess handlingskraft, öppenhet och demokrati. De kommande utvidgningarna av unionen innebar en särskild utmaning för reformarbetet.

Den lösning som togs in i det konstitutionella fördraget klargör begreppet unionens institutionella ram. I gällande fördrag ingår bestämmelser om unionens institutioner och organ i både EU-fördraget och EG-fördraget. Nu har dessa bestämmelser sammanställts som avdelning IV i del I i det konstitutionella fördraget.

I enlighet med artikel I-19 som gäller den institutionella ramen är målet för unionens institutionella ram att främja unionens värderingar och mål, tjäna unionens, dess medborgares och medlemsstaternas intressen samt säkerställa konsekvens, effektivitet och kontinuitet i dess politik och verksamhet. De två första uppgifterna är nya; institutionerna har inte för närvarande någon uttryckligen ur grundfördragen härledd skyldighet att främja unionens värderingar och mål eller dess medborgares och medlemsstaternas intressen.

Unionens institutionella ram består enligt det konstitutionella fördraget av Europaparlamentet, Europeiska rådet, ministerrådet, som i fördraget kallas 'rådet', Europeiska kommissionen och unionens domstol. På så vis får även Europeiska rådet juridiskt ställningen som institution. Europeiska centralbanken och revisionsrätten är också institutioner inom unionen. För Europeiska centralbanken innebär ställningen som institution inom unionen en ändring i nuläget. Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén är enligt det konstitutionella fördraget rådgivande organ.

I det konstitutionella fördraget ingår dessutom en ny bestämmelse om att institutionerna skall samarbeta lojalt med varandra (artikel I-19.2).

3.2.3.1.1 Europaparlamentet

Det konstitutionella fördraget stärker avsevärt Europaparlamentets ställning i unionens beslutssystem. Samtidigt som lagstiftningsordningen i enlighet med artikel I-34 blir huvudregel i unionen, stärks Europaparlamentets ställning som lagstiftare tillsammans med rådet. I sammanlagt nästan femtio ärenden sker en övergång till vanlig lagstiftningsordning och i flera andra viktiga beslut förutsätts i fortsättningen parlamentets godkännande. Parlamentet får också en allmän rätt till upplysningar och samråd inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där lagstiftningsförfarandet inte skall tillämpas. När det gäller budgeten försvinner uppdelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter, och parlamentets befogenheter i budgetfrågor utvidgas så att de gäller alla unionens utgifter. Parlamentet får i det konstitutionella fördraget även rätt att besluta om utnämningen av kommissionens ordförande. Dessutom utvidgas dess befogenheter vid godkännande av internationella fördrag betydligt.

Även Europaparlamentets ställning vid ett förfarande som gäller en ändring av det konstitutionella fördraget stärks. Parlamentet får vid sidan av kommissionen och medlemsstaterna rätt att lägga fram förslag till ändringar i fördraget. Det är också representerat i det konvent som svarar för beredningen av ändringarna på samma sätt som i det konvent som föregick det konstitutionella fördraget. Även sloandet av tillämpningen av konventförfarandet som ett beredningsskede före regeringskonferensen förutsätter parlamentets godkännande.

Det konstitutionella fördraget för inte i sig med sig några förändringar i antalet platser i parlamentet eller fördelningen av platserna. Bestämmelser om vardera kommer i fortsättningen på initiativ av Europaparlamentet att utfärdas genom ett europeiskt beslut av Europeiska rådet och inte längre på grundfördragsnivå. Fördraget fastställer dock maximiantalet platser i parlamentet till 750. En medlemsstat kan ha minst 6 och högst 96 platser. Gällande fördrag innehåller inga motsvarande minimi- eller maximibegränsningar för de enskilda staterna. I enlighet med artikel I-20 kommer utgångspunkten för platsfördelningen fortfarande att vara den princip om degressiv proportionalitet som nu tillämpas. I och med utvidgningarna av unionen minskar dock allas utom de allra minsta medlemsstaternas relativa andel av platserna i framtiden. För närvarande finns det 732 platser i parlamentet, i vilka fr.o.m. nästa nästa mandatperiod ingår parlamentsplatser för Rumänien och Bulgarien som kommer att ansluta sig i framtiden.

Platsfördelningen i Europaparlamentet består under mandatperioden 2004–2009 i enlighet med gällande fördrag. Europeiska rådet skall enhälligt på initiativ av Europaparlamentet och efter att ha fått dess godkännande fatta beslut om Europaparlamentets sammansättning. Beslutet bör fattas i god tid före 2009 års val till Europaparlamentet. Det konstitutionella fördraget innehåller inga bestämmelser om i vilka situationer en ändring av platsfördelningen blir aktuell i fortsättningen. Det är framför allt fråga om en sådan omfördelning av platserna som utvidgningen av Europeiska unionen förutsätter och som alltså i fortsättningen kan göras enklare än nu, utan att regeringskonferensen sammankallas. Initiativrätt i ärendet har Europaparlamentet.

Av det konstitutionella fördraget följer inga förändringar i bestämmelserna om reglementet för parlamentets ledamöter eller om politiska partier på europeisk nivå.

3.2.3.1.2 Europeiska rådet

Den största förändringen av unionens institutionella ram i det konstitutionella fördraget är stärkandet av ställningen för Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer. Helhetslösningen i det konstitutionella fördraget kan dock betraktas som en

kompromiss mellan de instanser som talat för en starkare ställning för Europeiska rådet när det gäller att styra unionens arbete och fastställa prioriteringar och dem som betonat en institutionell balans och gemenskapsmetodens företräde.

Enligt det konstitutionella fördraget får Europeiska rådet formellt ställningen som institution inom unionen. Europeiska rådet skall välja en långvarig ordförande, och det roterande ordförandeskapssystem som nu tillämpas i rådet skall alltså inte tillämpas i fortsättningen i Europeiska rådet. Europeiska rådet får också vissa nya befogenheter att fatta juridiskt bindande europeiska beslut. De viktigaste gäller det förenklade förfarandet för ändringar i det konstitutionella fördraget.

Som institution omfattas Europeiska rådet enligt det konstitutionella fördraget av samma allmänna bestämmelser t.ex. om öppenhet, offentlighet för handlingar och demokratisk dialog som unionens övriga institutioner. Europeiska unionens domstol övervakar lagenligheten i fråga om sådana rättsakter av Europeiska rådet vars syfte är att medföra rättsverkan mot tredje part. Det är också möjligt att väcka talan i domstolen ifall Europeiska rådet i strid med det konstitutionella fördraget försummar att träffa ett avgörande.

Den institutionellt största reformen som berör Europeiska rådet är övergången från systemet för ordförandeskap i rådet till att välja en skild långvarig ordförande för Europeiska rådet. Enligt det konstitutionella fördraget skall Europeiska rådet välja sin ordförande med kvalificerad majoritet för en period av två och ett halvt år, som kan förnyas en gång. Kvalificerad majoritet i Europeiska rådet betyder då 72 procent av medlemsstaterna och 65 procent av folkmängden, eftersom beslutet inte baserar sig på kommissionens förslag. Det finns inga särskilda bestämmelser om kandidatnomineringen, men enligt förklaringen (nr 3) till artiklarna I-22, I-27 och I-28 i det konstitutionella fördraget skall man vid valet av de personer som skall inneha posterna som Europeiska rådets ordförande, kommissionens ordförande och unionens utrikesminister ta vederbörlig hänsyn till de geografiska och demografiska skillnaderna inom unionen. I praktiken torde detta innebära t.ex. att dessa inte får vara medborgare i samma stater. Europeiska rådets ordförande får inte heller samtidigt ha en nationell befattning. Han kan dock i princip t.ex. vara anställd hos en annan institution inom unionen.

Med undantag för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har ordförandens uppgifter i det konstitutionella fördraget begränsats så att de endast gäller Europeiska rådets arbete. Europeiska rådets ordförande för ordet vid Europeiska mötets sammanträden och sköter beredningen av arbetet och dess kontinuitet i samarbete med kommissionens ordförande och utgående från arbetet i rådet för allmänna frågor. Dessutom är han en brobyggare i strävandena att främja samhörigheten och samförståndet mellan Europeiska rådets medlemmar. Ordföranden rapporterar också till Europeiska rådet om resultaten av Europeiska rådets sammanträden. När det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har särskilt konstaterats i det konstitutionella fördraget att Europeiska rådets ordförande på en nivå som motsvarar hans ställning sörjer för unionens yttre representation inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utan att detta dock påverkar unionens utrikesministers befogenheter.

Enligt artikel I21 i det konstitutionella fördraget skall Europeiska rådet bestå av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer samt Europeiska rådets ordförande och kommissionens ordförande. Unionens utrikesminister är inte medlem av Europeiska rådet, men deltar i dess arbete. En medlem av Europeiska rådet kan vid behov biträdas av en minister och kommissionens ordförande av en ledamot av kommissionen, om Europeiska rådet så beslutar. Europeiska rådets medlemmar skall

alltså inte längre automatiskt vara medlemsstaternas utrikeministrar, utan dess sammansättning kan variera t.ex. beroende på vad som skall behandlas.

Europeiska rådet sammanträder enligt det konstitutionella fördraget en gång i kvartalet, men ordföranden kan också sammankalla ett extra möte, om situationen så kräver. Europeiska rådets hemort skall även i fortsättningen vara Bryssel, även om Europeiska rådet inte nämns i det protokoll (nr 6) om säten för Europeiska unionens institutioner och vissa av dess organ, myndigheter och enheter som fogats till det konstitutionella fördraget. Den förklaring om Europeiska rådets mötesplats (nr 22) som fogats till Nicefördraget gällande detta är fortsättningsvis juridiskt bindande i enlighet med artikel IV-438 som gäller succession och rättslig kontinuitet i det konstitutionella fördraget.

Europeiska rådets viktigaste uppgift är fortsättningsvis att dra upp de allmänna politiska linjerna för unionen. Enligt det konstitutionella fördraget skall Europeiska rådet ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Europeiska rådet skall inte ha någon lagstiftande eller verkställande makt och således inte ingripa i rådets och parlamentets lagstiftningsarbete. Europeiska rådet kan dock vid behov diskutera särskilda problem som uppstått i lagstiftningsarbetet. I vissa frågor i anslutning till området för social trygghet och straffrätt kan medlemsstaterna med stöd av specialbestämmelser i det konstitutionella fördraget också begära att Europeiska rådet behandlar sådana förslag till lagstiftning som de anser påverkar antingen grundläggande aspekter av deras system för den sociala tryggheten eller grundläggande aspekter av deras straffrättsliga system.

Europeiska rådet får också befogenheter att fatta europeiska beslut i fall som definieras i det konstitutionella fördraget. De viktigaste av dessa är de europeiska beslut som avses i artiklarna IV-444 och IV-445, genom vilka det konstitutionella fördraget kan ändras vid ett förenklat ändringsförfarande utan att konventet eller regeringskonferensen sammankallas (närmare bestämmelser om förenklat förfarande för ändring i kap. 3.2.7). Europeiska rådet kan också med stöd av specialbestämmelser i det konstitutionella fördraget genom en europeisk lag ändra rådets beslutsförfaranden från enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt i fråga om den fleråriga finansieringsramen, samt fatta europeiska beslut som gäller unionens strategiska intressen och mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och andra yttre åtgärder. Dessa är nya befogenheter. Dessutom kommer Europeiska rådet enligt det konstitutionella fördraget att fatta europeiska beslut också om Europaparlamentets och kommissionens sammansättning samt rådets konstellationer. Dessa beslut hör enligt gällande fördrag till rådet.

Om inte något annat bestäms i det konstitutionella fördraget, skall Europeiska rådet besluta på samma sätt som nu i samförstånd med sina medlemmar, dvs. med konsensus. Detta gäller främst definitionen av de allmänna politiska riktlinjerna och prioriteringarna för unionen genom de slutsatser som Europeiska rådet antagit. När det fattar europeiska beslut använder Europeiska rådet det beslutsförfarande som anges i respektive bestämmelse i det konstitutionella fördraget, dvs. beslutar antingen enhälligt, med kvalificerad majoritet eller enkel majoritet. Då Europeiska rådet beslutar med kvalificerad majoritet, omfattas det av samma regler som rådet (närmare bestämmelser om beslut med kvalificerad majoritet i kap. 3.2.3.1.4). Europeiska rådets ordförande och kommissionens ordförande deltar inte i Europeiska rådets omröstningar. Beslut om procedurfrågor fattar Europeiska rådet enligt det konstitutionella fördraget med enkel majoritet.

3.2.3.1.3 Ministerrådet

För ministerrådets del gäller de största ändringarna som skall göras genom det konstitutionella fördraget systemet med ordförandeskapet. Dessutom ändras bestämmelserna om rådets sammansättning och sessionernas offentlighet genom fördraget.

Enligt det konstitutionella fördraget skall medlemsstaterna även i fortsättningen i regel svara för ordförandeskapet i rådets konstellationer. Medlemsstaternas företrädare är med undantag för rådet för utrikes frågor ordförande för rådets konstellationer i enlighet med systemet för jämlik rotation. Ordförande för rådet för utrikes frågor är unionens utrikesminister.

Genom det konstitutionella fördraget bestäms inte om detaljerna i det nya systemet för ordförandeskap, och det innehåller inte det omnämmande av sex månaders ordförandeskapsperioder som ingår i EG-fördraget. Däremot föreskriver Europeiska rådet om förutsättningarna för systemet genom ett europeiskt beslut, som det antar med kvalificerad majoritet. I den förklaring (nr 4) om utövande av rådets ordförandeskap som fogats till regeringskonferensens slutakt har tagits in ett förslag till europeiskt beslut som Europeiska rådet skall anta samma dag som det konstitutionella fördraget träder i kraft.

Enligt förslaget till europeiskt beslut sköter grupper på tre medlemsstater under en period av 18 månader ordförandeskapet i rådet, med undantag för rådet för utrikes frågor. Grupperna skall sättas samman enligt jämlik rotation. Varje medlem i gruppen skall i tur och ordning vara ordförande för alla rådskonstellationer i sex månader. De övriga medlemmarna av gruppen skall bistå ordförandeskapet i alla dess uppgifter på grundval av ett gemensamt program. I praktiken kommer systemet alltså inte med undantag för rådet för utrikes frågor nämnvärt att förändras jämfört med de nuvarande ordförandeskapsperioderna på sex månader även om det är fråga om ett slags modell för gruppordförandeskap. Flexibilitet i systemet ger dock en bestämmelse, enligt vilken gruppens medlemmar sinsemellan får besluta om alternativa arrangemang. Detta gör det möjligt att dela ordförandeskapet för rådskonstellationerna inom gruppen på ett sätt som avviker från huvudregeln.

Enligt förklaringen som gäller skötseln av ordförandeskapet skall rådet utifrån det ovan beskrivna beslutet av Europeiska rådet föreskriva om tillämpningsåtgärder för systemet genom en europeisk lag som det bör ge sitt politiska godkännande inom sex månader efter att det konstitutionella fördraget undertecknats. Medlemsländerna nådde politiskt samförstånd om detta utkast till rådets europeiska beslut vid mötet för rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser den 13 december 2004. Innehållet motsvarar långt det ovan beskrivna Europeiska rådets europeiska beslut och som bilaga till beslutet ingår en förteckning över ordförandeskapsteam bestående av grupper på tre medlemsländer för åren 2007–2020.

När det gäller rådskonstellationerna skiljs rådet för allmänna frågor och rådet för utrikes frågor från varandra genom det konstitutionella fördraget. Rådet för allmänna frågor har till uppgift att sörja för följdriktigheten i de olika rådskonstellationernas arbete samt att förbereda och säkerställa uppföljningen av Europeiska rådets möten. Rådet för utrikes frågor skall utforma unionens yttre åtgärder på grundval av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet anger och säkerställa följdriktigheten i unionens åtgärder. Europeiska rådet skall med kvalificerad majoritet anta ett europeiskt beslut om fastställande av förteckningen över de övriga rådskonstellationerna. I de nuvarande fördragsbestämmelserna nämns inga enskilda rådskonstellationer över huvud taget. Beslut om rådets sammansättning fattas enligt det nuvarande förfarandet av rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser.

Genom det konstitutionella fördraget utökas öppenheten i rådets åtgärder. Enligt artikel I-24.6 skall rådets möten vara offentliga när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt. Varje rådsmöte skall därför delas upp i två delar, varav en del ägnas åt överläggningar om unionens lagstiftningsakter och en del åt icke lagstiftande verksamhet. I gällande EG-fördrag föreskrivs endast om att när rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare skall omröstningsresultaten och röstmotiveringarna samt uttalandena till protokollet alltid offentliggöras. Till övriga delar har närmare bestämmelser om öppenheten i rådets åtgärder utfärdats i dess arbetsordning. Bestämmelserna om öppenhet i det konstitutionella fördraget behandlas närmare i avsnitt 3.2.1.6.

3.2.3.1.4 Definitionen av kvalificerad majoritet i ministerrådet och Europeiska rådet

I det konstitutionella fördraget ersätts det nuvarande systemet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet, vilket baserar sig på vägning av medlemsstaternas röster, med ett system som baserar sig på s.k. dubbel majoritet. Avsikten med reformen är att både effektivisera och förenkla rådets beslutsfattande. Samma system tillämpas också när Europeiska rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Avsikten är att systemet med dubbel majoritet skall tas i bruk 1.11.2009, dvs. samtidigt som kommissionens följande mandatperiod börjar.

Enligt det nya systemet med dubbel majoritet förutsätter kvalificerad majoritet i rådet (och Europeiska rådet) minst 55 procent av medlemsstaterna och minst 65 procent av den sammanlagda befolkningen i unionen. För att blockera ett beslut behövs alltid dock minst fyra medlemsstater. Dessutom förutsätts att minst femton medlemsstater skall höra till 55 procent av medlemsstaterna. I praktiken saknar detta kriterium betydelse, eftersom unionen kommer att utvidgas innan systemet tas i bruk och i en union med 27 medlemsstater eller flera är 55 procent alltid minst 15 medlemsstater. För närvarande använder varje medlemsstat i rådet i princip en röst mängd som fastställts med stöd av principen om s.k. degressiv proportionalitet. När rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet, krävs för kvalificerad majoritet minst ca 72 procent av medlemsstaternas vägda röster. För beslutsfattande krävs alltid också en majoritet av medlemsstaterna. Dessutom kan medlemsstaten ombes kontrollera att de länder som bildar den kvalificerade majoriteten företräder minst 62 procent av unionens totala befolkning.

Ett system med dubbel majoritet i enlighet med ovan beskrivna huvudregel tillämpas då rådet eller Europeiska rådet fattar sitt beslut på förslag av kommissionen eller unionens utrikesminister. Om rådet eller Europeiska rådets beslut baserar sig på ett annat slags initiativ, krävs för kvalificerad majoritet minst 72 procent av medlemsländerna och 65 procent av befolkningen. Detta motsvarar gällande bestämmelse i artikel 205.2 första stycket i EG-fördraget, enligt vilken det utöver en kvalificerad majoritet av rösterna krävs två tredjedelar av medlemsländerna (66,6 procent) då beslutet inte fattas på förslag av kommissionen. Den nya bestämmelsen höjer något det antal medlemsländer som behövs för att backa upp ett beslut i dessa situationer.

Dessutom har till rådgivningskonferensens slutakt fogats en förklaring (nr 5) till artikel I-25, som innehåller ett utkast till rådets europeiska beslut om tillämpning av beslutsfattande med kvalificerad majoritet, vilket kommer att antas av rådet den dag då fördraget träder i kraft. Enligt utkastet skall rådet diskutera och sträva efter att nå ett större samförstånd om en rättsakt som skall antas med kvalificerad majoritet, om tre fjärdedelar av den befolkning (26,25 procent) eller av det antal medlemsstater (33,7 procent) som krävs för blockering motsätter sig beslutet. Rådet skall göra allt som står i dess makt för att, inom rimlig tid och utan att det påverkar de obligatoriska tidsfrister som anges i unionsrätten, nå en tillfredsställande lösning. Förslaget betydelse är främst politisk och med stöd av det kan inte uppkomsten av beslutet blockeras. Beslutet skall vara i kraft minst fram till

2014. Därefter kan rådet upphäva det genom ett europeiskt beslut. Utkastet motsvarar långt den s.k. Ioanninakompromissen som gjordes 1994 innan Finland, Österrike och Sverige gick med i unionen och som på motsvarande sätt krävde att ett bredare samförstånd än kvalificerad majoritet söktes i rådets beslutsfattande.

Det nya systemet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet skulle i någon mån öka de fyra största medlemsstaternas betydelse i beslutsfattandet, eftersom medlemsstatens folkmängd skulle avspeglade sig direkt via befolkningskriteriet på 65 procent i rösträtten. Dessutom skulle de större medlemsstaterna vinna på att befolkningskriteriet är högre än medlemsstatskriterier. De stora staternas inflytande ökar främst genom att det blir lättare att blockera beslut. De tre stora medlemsstaterna har sammanlagt mer än 35 procent av unionens befolkning, dvs. då de motsätter sig ett beslut får de övriga inte ihop de 65 procent som krävs för att backa upp förslaget. Å andra sidan balanserar tilläggsförutsättningen, enligt vilken det alltid behövs åtminstone fyra medlemsstater för att blockera beslut, systemet till fördel för de mindre länderna. Kriteriet kan i praktiken innebära att beslutet kan fattas även om betydligt mindre än 65 procent av de medlemsstater som företräder unionens befolkning står bakom det, om alla de tre medlemsstaterna som röstar emot hör till unionens största medlemsstater.

Det inflytande som Finland och andra medlemsländer av samma storlek har kommit att vara ungefär oförändrat i det nya systemet. Utöver de största länderna skulle också de sex minsta medlemsstaterna få ökat inflytande. Detta beror på att det i nuläget behövs en majoritet av medlemsländerna för att blockera beslut och i det nya systemet 45 procent. För de minsta länderna är det antal medlemsländer som krävs för beslut en avgörande faktor med tanke på deras betydelse. Mest förlorar medelstora medlemsstater i betydelse, och i synnerhet Spanien och Polen, för vilka lösningen i Nicefördraget är särskilt gynnsam.

Fördelen med systemet jämfört med det nuvarande skulle vara att slopandet av de vägda rösterna gör beslutsfattandet effektivare. För närvarande förmår endast 2 procent av alla eventuella landgrupperingar uppfylla det krav på kvalificerad majoritet som är förutsättningen för beslutsfattande. I det nya systemet stiger det antal medlemsstatsgrupper som räcker till kvalificerad majoritet till cirka det femdubbla, dvs. ca var tionde av alla möjliga landgrupperingar utgör kvalificerad majoritet. Beslutsfattandet har blivit svårare för varje utvidgning och avsikten var att genom systemet för dubbelmajoritet komma åt detta problem. Slopandet av de vägda rösterna och övergången till systemet med dubbelmajoritet skulle innebära att det blir lättare att fatta beslut i synnerhet därför att medelstora länders möjligheter att blockera beslut blir sämre. Ett problem med tanke på effektiviteten är åter att de största ländernas möjligheter att blockera beslut ökar.

Det nya systemet skulle vara klarare än det nuvarande, som bygger på både en majoritet av vägda röster och kriterier för antalet medlemsländer (majoritet) och folkmängd (62 procent).

3.2.3.1.5 Europeiska kommissionen

Kommissionens basuppgifter har inte ändrats i det konstitutionella fördraget. I enlighet med artikel I-26 har kommissionen en central ställning både när det gäller att främja unionens allmänna intresse och övervaka tillämpningen av det konstitutionella fördraget och de åtgärder som antagits med stöd av det. Kommissionen övervakar också tillämpningen av unionsrätten under kontroll av Europeiska unionens domstol samt samordnar, verkställer och förvaltar i enlighet med de villkor som fastställts i det konstitutionella fördraget.

Det konstitutionella fördraget innehåller dock vissa sådana bestämmelser med stöd av vilka kommissionens ställning och verksamhetsbetingelser kan anses bli något starkare. Kommissionens ställning som den enda som kan ta initiativ till lagstiftning stärks när pelarindelningen försvinner. När det gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete har även en grupp som företräder en fjärdedel av medlemsstaterna enligt det konstitutionella fördraget parallell initiativrätt. Även kommissionens ställning vid styrningen av unionens lagstiftningsarbete förstärks i och med att unionens en- och fleråriga verksamhetsprogram i fortsättningen enligt det konstitutionella fördraget godkänns på dess initiativ. Kommissionen får dessutom en starkare roll vid koordineringen av den ekonomiska politiken. Om kommissionen anser, att det finns eller kan uppstå ett alltför stort underskott i en medlemsstat, kan kommissionen i fortsättningen självständigt ge utlåtande om saken direkt till den aktuella medlemsstaten.

När det gäller de yttre förbindelserna har det uttryckligen skrivits in i det konstitutionella fördraget att med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och vissa andra fall som anges i konstitutionen skall kommissionen ha hand om unionens yttre representation. Mot bakgrunden av bestämmelsen har säkerställandet av kommissionens ställning i fråga om unionens yttre representation samband med en långvarig ordförande för Europeiska rådet och unionens utrikesminister samt en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Europeiska rådets ordförande företräder unionen på sin egen nivå inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och verkningarna av denna för kommissionens och i synnerhet dess ordförandes ställning kan ses först senare. I unionens utrikesministers uppgift förenas uppgifterna för den kommissionsmedlem som nu är ansvarig för de yttre förbindelserna samt den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrikesministerns huvuduppgift är att för sin del trygga en följdriktighet i unionens yttre verksamhet, men inrättandet av uppgiften ändrar inte uppgiftsfördelningen mellan institutionerna. I kommissionen svarar unionens utrikesminister för de uppgifter som hör till de yttre förbindelserna samt för att samordna andra synpunkter i unionens yttre verksamhet (Utrikesministerns ställning behandlas närmare i kapitel 3.2.3.1.6).

Kommissionens sammansättning blev en central förhandlingsfråga vid regeringskonferensen. Det avgörande som togs in i det konstitutionella fördraget strävar efter att beakta både målet att säkerställa en balanserad representation av medlemsländerna och förbättra effektiviteten i kommissionens arbete. Jämställdheten mellan kommissionens ledamöter och ett kollegialt beslutsfattande är även enligt det konstitutionella fördraget en central grund för dess arbete. I kommissionen finns en medborgare från varje medlemsstat ända till slutet av mandatperioden för den första kommission som utnämns med stöd av det konstitutionella fördraget, dvs. fram till 2014. Därefter minskas antalet ledamöter i kommissionen så, att där är en medborgare från 2/3 av medlemsstaterna och 1/3 står utanför. Det konstitutionella fördraget ger dock Europeiska rådet möjlighet att genom ett enhälligt beslut ändra beslutet om kommissionens sammansättning utan någon regeringskonferens.

Europeiska rådet skall genom ett enhälligt europeiskt beslut anta regler i enlighet med vilka kommissionen minskas. I det konstitutionella fördraget bestäms dock att medlemskapet i kommissionen måste bygga på den jämlika rotation som ingick i Nicefördraget enligt vilken medlemsstaterna behandlas absolut jämlikt när det fattas beslut om i vilken ordning och hur länge deras medborgare skall vara ledamöter i kommissionen. Skillnaden mellan det totala antalet mandatperioder för medborgare i två olika medlemsstater får aldrig vara större än en.

I det konstitutionella fördraget ingår en ny bestämmelse, enligt vilken strävan alltid skall vara att bilda kommissionen inom ramen för denna jämlika rotation så att dess sammansättning ger uttryck för den demografiska och geografiska mångfalden i unionens medlemsstater. I en förklaring (nr 6)

till artikel I-26 som fogats till slutakten för regeringskonferensen betonas dessutom att kommissionen, när den inte längre har medborgare från alla medlemsstater, särskilt bör uppmärksamma nödvändigheten av att säkerställa full öppenhet i sina förbindelser med samtliga medlemsstater. Därför bör kommissionen även fortsättningsvis ha nära förbindelser med alla medlemsstater, oavsett om de har eller inte har en egen medborgare som kommissionsledamot, och i detta sammanhang bör kommissionen ta full hänsyn till de faktiska politiska, sociala och ekonomiska förhållandena i dessa medlemsstater.

I protokollet (nr 34) om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ anges att de kommissionsledamöter som tjänstgör vid den tidpunkt då fördraget om upprättande av en konstitution för Europa träder i kraft skall förbli i tjänst till dess att deras mandattid löper ut. Den dag då unionens utrikesminister utnämns måste dock den ledamot som har samma nationalitet som unionens utrikesminister avgå.

Valet av kommissionens ordförande görs av Europaparlamentet, som röstar om den kandidat som Europeiska rådet nominerat med kvalificerad majoritet med en enkel majoritet av dess ledamöter. Ändringen innebär att Europeiska rådet då det nominerar en kandidat skall ta hänsyn till resultatet av valet till Europaparlamentet. Dessutom skall det vid besättandet av posterna som kommissionens ordförande, Europeiska rådets ordförande och unionens utrikesminister på behörigt sätt tas hänsyn till den geografiska och demografiska mångfalden i unionen. Om kandidaten inte vinner understöd hos majoriteten i parlamentet, skall Europeiska rådet inom en månad föreslå en ny kandidat. Kvalificerad majoritet i Europeiska rådet är 72 procent av medlemsstaterna och 65 procent av folkmängden, eftersom beslutet inte baserar sig på kommissionens förslag. I sig innebär förfarandet ingen stor förändring jämfört med nuläget, där parlamentet redan röstar om godkännande av kandidaten till ordförande för kommissionen, men reformen har i synnerhet i Europaparlamentet ansetts vara principiellt viktig.

Genom det konstitutionella fördraget kompletteras också Nicefördragets bestämmelser om stärkandet av ställningen för kommissionens ordförande i det interna arbetet inom kommissionen. Ordförandens ställning stärks genom att han ges makt att självständigt utnämna vice ordförande för kommissionen samt begära en enskild kommissionsledamot, inklusive unionens utrikesminister, att avgå. Inom ramen för gällande fördrag förutsätter dessa åtgärder kollegiets godkännande.

Det konstitutionella fördraget för inte med sig några ändringar i kommissionsledamöternas ställning eller uppgifter med undantag för omständigheter som följer av utnämningen av unionens utrikesminister. Också förfarandet för val av kommissionsledamöter består, dock preciserat så att kommissionen utnämns av Europeiska rådet efter godkännande av Europaparlamentet. Tidigare har utnämningen gjorts av rådet. Konventets förslag, enligt vilket varje medlemsstat skulle ha nominerat tre kandidater till kommissionär, bland dem företrädare för båda könen, antogs inte vid regeringskonferensen.

3.2.3.1.6 Unionens utrikes minister

En av de centrala frågorna vid beredningen av det konstitutionella fördraget var en omorganisering av unionens yttre representation för att effektivisera de yttre åtgärderna och förbättra unionens inflytande och synlighet. Det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om inrättandet av unionens utrikesministers uppgift samt en europeisk avdelning för yttre åtgärder under unionens utrikesminister. Det nuvarande arrangemanget där den yttre representationens uppgifter sköts av den medlemsstat som för tillfället är ordförande för rådet, kommissionens ordförande och

ledamöter, samt den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken anses allmänt vara splittrat och svårbegripligt.

Huvuduppgiften för unionens utrikesminister är enligt det konstitutionella fördraget att för sin del trygga följdriktigheten och samstämmigheten i unionens yttre åtgärder. Å ena sidan skall unionens utrikesminister leda och verkställa unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik med bistånd från en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Å andra sidan är han en av kommissionens vice ordförande och svarar för unionens yttre förbindelser i kommissionen. I uppdraget för unionens utrikesminister förenas på så vis uppgifterna för den kommissionsledamot som nu svarar för de yttre förbindelserna och uppgifterna för den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Unionens utrikesminister bereder de ärenden som hör till unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och har i anslutning till detta självständig initiativrätt oberoende av kommissionen. Han skall också vara ordförande för rådet för utrikes frågor, som beslutar om dessa frågor. Unionens utrikesminister förverkligar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med fullmakt av rådet och företräder unionen i ärenden som hör till det aktuella politikområdet.

Unionens utrikesminister skall inom kommissionen ha det ansvar som vilar på kommissionen för de yttre förbindelserna och för samordningen av övriga delar av unionens yttre åtgärder. Han är i egenskap av en av kommissionens vice ordförande fullvärdig ledamot av kommissionen. Unionens utrikesministers starka koppling till kommissionen tryggar kommissionens ställning i unionens yttre förbindelser. Samtidigt strävar man genom detta efter att inrättandet av uppgiften som unionens utrikesminister inte avsevärt skall påverka balansen mellan institutionerna.

Att koppla uppgiften som unionens utrikesminister till både rådet och kommissionen kan göra det praktiska utförandet utmanande. Man kan dock anse att arrangemanget samtidigt garanterar utrikesministerns politiska betydelse som unionens företrädare utåt.

Europeiska rådet utnämner unionens utrikesminister med kvalificerad majoritet i samförstånd med kommissionens ordförande och det kan avsätta honom enligt samma förfarande. Stats- eller regeringscheferna kom i juni 2004 överens om att Javier Solana, som är den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utnämns till unionens utrikesminister den dag då det konstitutionella fördraget träder i kraft.

Enligt det konstitutionella fördraget sörjer också Europeiska rådets ordförande på sin nivå för unionens yttre representation i ärenden som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta får dock inte enligt en uttrycklig bestämmelse i det konstitutionella fördraget begränsa unionens utrikesministers befogenhet.

Det konstitutionella fördraget föregriper ett eget representationsnätverk för unionen i tredje land och internationella organisationer. Unionens delegationer skall lyda under ledning av unionens utrikesminister och verka i nära samarbete med medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar.

Unionens utrikesminister biträds enligt det konstitutionella fördraget av en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Genom inrättandet av avdelningen strävar man också efter att effektivisera unionens yttre åtgärder och göra de yttre åtgärderna enhetligare. Avdelningen för yttre åtgärder skall bereda unionens utrikesministers åtgärder och bistå honom i skötseln av uppgifter. Det är sannolikt att avdelningen för yttre åtgärder kommer att ha betydande uppgifter i synnerhet inom den

gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Avdelningen för yttre åtgärder skall samarbeta med utrikesförvaltningarna i medlemsstaterna och bestå av tjänstemän från rådets generalsekretariat och berörda avdelningar inom kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster. Avsikten är att det formellt skall fastställas hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder skall organiseras och arbeta i ett europeiskt beslut av rådet som antas efter det att fördraget trätt i kraft. Det är dock inte fråga om att skapa en ny institution inom unionen utan om en omorganisering av befintliga resurser.

I en förklaring (nr 24) som antagits av regeringskonferensen konstateras att förberedelser för att inrätta avdelningen för yttre åtgärder skall inledas så snart det konstitutionella fördraget har undertecknats. Avdelningen för yttre åtgärder kan dock inleda sin verksamhet först sedan det konstitutionella fördraget trätt i kraft. Förberedelser inleddes efter att fördraget undertecknats.

3.2.3.1.7 Europeiska unionens domstol

Huvuddragen i unionens domstolssystem i fråga om både organisation och verksamhet kvarstår som förut i det konstitutionella fördraget. Fördraget innehåller dock vissa betydande reformer i domstolssystemet. Bestämmelserna om domstolen finns i artikel I-29 i fördraget samt i del III avdelning VI kapitel I avsnitt 1 underavsnitt 5.

I det konstitutionella fördraget kallas domstolen som institution Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). Till den hör domstolen, tribunalen och specialdomstolar. Domstolen motsvarar den nuvarande Europeiska gemenskapernas domstol, som för närvarande också är namnet på hela institutionen. Tribunalen motsvarar för sin del nuvarande Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt.

Till förfarandet för val av domare och generaladvokater fogas ett nytt mellanskede. Genom det konstitutionella fördraget inrättas en kommitté som skall avge yttrande om de kandidater till domare och generaladvokater som medlemsstaterna nominerat har tillräckliga meriter för ämbetena.

Även förfarandet för inrättandet av specialdomstolar ändras. I nuläget kan en specialdomstol inrättas genom enhälligt beslut av rådet, men enligt det konstitutionella fördraget skall detta ske genom en europeisk lag.

Kontroll- och uppföljningssystemet för medlemsstaternas försummelser av sina medlemsförpliktelser skall göras effektivare. I det konstitutionella fördraget ingår inte skedet för ett s.k. motiverat yttrande i förfarandet för bristande efterlevnad av domar för förseelser. Om kommissionen sålunda anser att den berörda medlemsstaten inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa en dom för förseelse mot en medlemsförpliktelse, kan kommissionen föra ärendet till domstolen för fastställande av ett standardbelopp eller vite, efter att ha gett staten tillfälle att framföra sina synpunkter. Om det är fråga om medlemsstatens dröjsmål med att verkställa en europeisk ramlag, kan kommissionen redan i klagomålet över dröjsmålet med verkställigheten begära att domstolen anger det standardbelopp eller vite som medlemsstaten skall betala.

I det konstitutionella fördraget utvidgas rätten att väcka talan på olika sätt. Talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan kan i vissa fall väckas också mot unionens institutioner, organ och myndigheter, vilket inte är möjligt för närvarande. Talan om ogiltigförklaring kan också väckas mot ett europeiskt beslut av Europeiska rådet och passivitetstalan i en situation då Europeiska rådet har underlåtit att fatta ett beslut. Dessutom utvidgas fysiska och juridiska personers rätt att väcka

talán. För närvarande är förutsättningen för enskilda personers rätt att väcka talan att det är fråga om ett beslut som riktats till honom eller henne eller om en annan rättsakt som gäller honom eller henne direkt och särskilt. Enligt det konstitutionella fördraget kan en person utöver dessa väcka talan också mot restriktioner som gäller honom eller henne direkt och som inte förutsätter verkställighetsåtgärder.

Det allmänna systemet för domstolens behörighet utvidgas i och med det konstitutionella fördraget så att det gäller allt samarbete på området rättsliga och inrikes frågor. Det enda undantaget till dessa delar utgörs av en bestämmelse, enligt vilken domstolen på basis av bestämmelserna om polissamarbete och straffrättsligt samarbete i det konstitutionella fördraget inte skall vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Motsvarande bestämmelse ingår för närvarande i avdelningen med bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete i EU-fördraget. Avdelningens övriga bestämmelser gällande domstolens behörighet försvinner i och med det konstitutionella fördraget. När det gäller rättsliga och inre angelägenheter försvinner alla de nuvarande särskilda förfarandena i EG-fördraget och det allmänna systemet kommer till alla delar att tillämpas på dem.

Däremot hör inte det konstitutionella fördragets bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt huvudregeln till domstolens behörighet. Domstolen har dock behörighet att avgöra klagomål som anhängiggjorts i enlighet med de allmänna förutsättningarna för enskildas rätt att väcka talan och som gäller prövning av lagligheten i ett europeiskt beslut som innehåller inskränkande åtgärder och som fattats med stöd av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i det konstitutionella fördraget.

När det gäller begäranden om förhandsavgörande medförs förändringar av en bestämmelse, enligt vilken Europeiska unionens domstol skall meddela sitt avgörande inom kortast möjliga tid, om begäran om förhandsavgörande framförts i ett ärende vid en nationell domstol angående en frihetsberövad person.

I det konstitutionella fördraget föreskrivs om ett särskilt förfarande för att konstatera lagligheten i de rättsakter som Europeiska rådet och rådet antar i ett sådant förfarande som enligt artikel I-59 eventuellt kan leda till att vissa av de rättigheter som den berörda medlemsstaten har till följd av konstitutionen upphävs. Domstolen kan pröva lagligheten i dessa rättsakter endast på begäran av den aktuella medlemsstaten och endast till den del det gäller efterlevnaden av procedurreglerna i artikel I-59. Saken behandlas vid ett särskilt, påskyndat förfarande. De nuvarande grundfördragen har inga bestämmelser om domstolens behörighet i en sådan situation.

3.2.3.1.8 Unionens övriga institutioner och dess rådgivande organ

Artiklarna I-30–I-32 i det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om unionens övriga institutioner och rådgivande organ. De övriga institutionerna är Europeiska centralbanken och revisionsrätten. Rådgivande organ är Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén.

Europeiska centralbankens ställning, basuppgifter eller beslutsfattande föreslås inte bli ändrade i artikel I-30 i det konstitutionella fördraget. En betydande reform i anslutning till bankens verksamhet är dock det att rådet skall utnämna bankdirektionens medlemmar med kvalificerad

majoritet, inte längre enhälligt. Detta ansågs bättre motsvara rådande praxis inom unionen, där besluten om centrala personutnämningar görs med kvalificerad majoritet.

Dessutom har också Europeiska centralbanken juridiskt definierats som en institution inom unionen och omfattas alltså framdeles av samma allmänna regler som andra institutioner.

Det konstitutionella fördraget för inte med sig några ändringar i revisionsrättens ställning eller uppgifter. Språkdräkten i artikel I-31 preciserades dock vid regeringskonferensen så att man där entydigt konstaterar att revisionsrätten skall vara en institution.

Även bestämmelser om Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén har tagits in i det konstitutionella fördraget i nästan nuvarande form. Inga ändringar görs i deras uppgifter eller sammansättning. Förändringar medförs dock av den rätt som beviljats Regionkommittén att i enlighet med artikel III-365 väcka talan vid unionens domstol för att tillvarata sina rättigheter samt rätten att föra en fråga som gäller efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen till domstol för avgörande då det är fråga om en rättsakt som inte kan antas utan att Regionkommittén hörts.

3.2.3.1.9 Övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ

Flera övergångsbestämmelser ansluter sig till bestämmelserna i det konstitutionella fördraget om institutioner och organ. Det huvudsakliga syftet med dem är att säkerställa att de nya arrangemangen kan införas så smidigt som möjligt med beaktande av utgången av olika mandatperioder och förläggningen av val. Övergångsbestämmelserna användes vid regeringskonferensen dock också som en delfaktor i förhandlingarna med hjälp av vilken de medlemsstater som haft en reserverad hållning till reformerna kunde fås att ställa sig bakom vissa avgöranden.

De egentliga övergångsbestämmelserna för institutionerna och organen finns i protokollet (nr 34) om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna gäller Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet, Europeiska kommissionen, unionens utrikesminister, rådets generalsekreterare, den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt rådets biträdande generalsekreterare och unionens rådgivande organ. Vissa övergångsbestämmelser finns dock även i de bestämmelser som gäller institutioner och organ i det konstitutionella fördraget.

Bestämmelserna om Europeiska rådet och dess ordförande träder i kraft omedelbart efter det att det konstitutionella fördraget trätt i kraft. Förberedelserna för utnämningen av en ordförande för Europeiska rådet startar sannolikt redan i god tid innan fördraget träder i kraft.

I enlighet med övergångsbestämmelserna i det konstitutionella fördraget om definitionen av kvalificerad majoritet i Europeiska rådet och rådet skall det nuvarande röstviktningssystemet vara i kraft fram till 31.10.2009. Den nya definitionen av kvalificerad majoritet som baserar sig på s.k. dubbelmajoritet skall träda i kraft 1.11.2009 efter det val till Europaparlamentet som hålls samma år då även ett beslut om Europaparlamentets sammansättning fattats.

Också de bestämmelser om definitionen av kvalificerad majoritet som ingår i det konstitutionella fördraget och som gäller fall där inte alla rådsmedlemmar deltar i en omröstning skall träda i kraft 1.1.2009. Till dessa räknas bl.a. bestämmelser om beslutsfattande på området för fördjupat samarbete och strukturerat samarbete, beslut om att upphäva vissa unionsrättigheter för en

medlemsstat, meddelande av rekommendationer som gäller alltför stora underskott till en medlemsstat samt beslutsfattande som gäller euroområdet. I fråga om dessa bestämmelser skall det nuvarande röstvikningssystemet tillämpas fram till 31.10.2009.

När det gäller ordförandeskapet i rådet bestäms i det konstitutionella fördraget att Europeiska rådet efter att fördraget trätt i kraft fattar ett beslut om hur rotationen av ordförandeskapet i rådet skall ske i enlighet med principen om jämlik rotation. Innehållet i beslutet har dock avtalats redan på förhand och har skrivits in i en förklaring (nr 4) som fogats till slutakten för regeringskonferensen. Det nya ordförandeskapssystemet skall i enlighet med det beslut som rådet fattade i december 2004 börja tillämpas från januari 2007. Rådet har fastställt den framtida ordningen för rotationen av ordförandeskapet fram till 2020.

Sedan det konstitutionella fördraget trätt i kraft skall Europeiska rådet med kvalificerad majoritet fastställa en förteckning över rådskonstellationer utöver rådet för allmänna frågor och rådet för utrikes frågor. Enligt övergångsbestämmelserna kan de övriga rådskonstellationerna fastställas genom ett europeiskt beslut som fattas med enkel majoritet i rådet för allmänna frågor tills Europeiska rådets beslut har trätt i kraft. På så vis säkerställs att rådets arbete fortgår så smidigt som möjligt i olika konstellationer. De övriga bestämmelserna om rådet i det konstitutionella fördraget skall träda i kraft omedelbart när det konstitutionella fördraget träder i kraft.

Bestämmelserna om Europaparlamentet träder i kraft omedelbart när det konstitutionella fördraget träder i kraft. I protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ fastställs att antalet företrädare vid Europaparlamentet som väljs från varje medlemsstat skall hållas på nuvarande nivå till slutet av mandatperioden 2004–2009. I god tid före 2009 års val till Europaparlamentet skall Europeiska rådet enhälligt och på initiativ av Europaparlamentet fatta ett europeiskt beslut om fastställande av Europaparlamentets sammansättning i enlighet med kriterierna i artikel I-20 så att representationen är degressivt proportionell och minst 6 och högst 96 företrädare får väljas från varje medlemsstat.

Unionens utrikesminister skall tillträda sin tjänst genast efter det att det konstitutionella fördraget trätt i kraft. Vid regeringskonferensen överenskomms också att förberedelserna för avdelningen för yttre åtgärder skall sättas igång genast efter att det konstitutionella fördraget undertecknats för att den skall kunna inleda sin verksamhet så snabbt som möjligt efter det att fördraget trätt i kraft. När det gäller kommissionen och unionens utrikesminister ansluter sig de egentliga övergångsbestämmelserna till villkoret för kommissionens sammansättning i det konstitutionella fördraget, enligt vilket det skall finnas en medborgare från varje medlemsstat i kommissionen. Därför skall mandattiden löpa ut för den ledamot som har samma nationalitet som unionens utrikesminister den dag då unionens utrikesminister utnämns.

När det gäller rådets generalsekreterare som den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och rådets biträdande generalsekreterare bestäms i det konstitutionella fördraget att deras mandatperioder löper ut den dag då det konstitutionella fördraget träder i kraft. Detta är en konsekvens av att posten som unionens utrikesminister inrättas och den höga representantens uppgift därmed upphör. Rådet utnämner en ny generalsekreterare för rådet med kvalificerad majoritet.

När det gäller de rådgivande organen, dvs. Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén bestäms i övergångsbestämmelserna att platsfördelningen i dem skall vara oförändrad tills rådet på initiativ av kommissionen har fastställt deras sammansättning genom ett enhälligt europeiskt beslut.

3.2.3.2 Beslutsförfaranden

I det konstitutionella fördraget reduceras antalet beslutsförfaranden i unionen och det görs klarare skillnad än nu mellan de olika förfarandena och de akter som skall antas i enlighet med dem. Förfarandena indelas i lagstiftningsförfarande och övriga förfaranden. Enligt det konstitutionella fördraget skall indelningen i regel tillämpas på alla andra politikområden utom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där unionens institutioner enligt det konstitutionella fördraget inte kan anta akter som klassificeras som lagstiftning. Lagstiftningsförfarandet skall alltid tillämpas när europeiska lagar och ramlagar antas. Lagstiftningsakter kan antas endast av ministerrådet och Europaparlamentet gemensamt eller i särskilda fall av endera av dessa institutioner, varvid den andra institutionen deltar i antagandet av akten utan egentlig godkännanderätt. Genom de övriga förfaranden som fastställs i det konstitutionella fördraget kan särskilt angivna institutioner anta akter som inte klassificeras som lagstiftning.

Enligt det konstitutionella fördraget skall det ordinarie lagstiftningsförfarandet utgöra huvudregel när det gäller lagstiftningsförfarandet. I praktiken är det nästan identiskt med det nuvarande medbeslutandeförfarandet. De små förändringarna i medbeslutandeförfarandets förfaranden framhäver Europaparlamentets och rådets jämbördiga ställning. Principen är den att lagar och ramlagar skall antas på förslag av kommissionen och att ministerrådet och Europaparlamentet skall vara jämbördiga lagstiftare. Det enda undantaget från kommissionens exklusiva initiativrätt när det gäller lagstiftningsförfarandet är det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet, där medlemsstaterna i enlighet med en specialbestämmelse har initiativrätt på samma sätt som kommissionen. När det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas skall rådet alltid besluta med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet med en majoritet av sina ledamöter. I fråga om enskilda rättsgrundsbestämmelser eller särskilda bestämmelser kan lagstiftaren åläggas att höra unionens andra institutioner eller rådgivande organ.

Enligt det konstitutionella fördraget skall dessutom särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas på vissa områden där unionens särskilda karaktär förutsätter självständiga beslutsförfaranden eller som är synnerligen känsliga för medlemsstaterna politiskt sett. Enligt de särskilda lagstiftningsförfarandena antas europeiska lagar och ramlagar antingen av Europaparlamentet, varvid ministerrådet deltar i förfarandet, eller av ministerrådet, varvid Europaparlamentet deltar i förfarandet. Indelningen i det ordinarie lagstiftningsförfarandet och särskilda lagstiftningsförfaranden återspeglas genomgående i det konstitutionella fördraget så att man när det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas helt enkelt hänvisar till antagandet av europeiska lagar och ramlagar. När särskilda lagstiftningsförfaranden används hänvisar man i fördraget till rådets eller Europaparlamentets europeiska lagar eller ramlagar och det förfarande som skall iakttas har skrivits in särskilt i respektive artikel. Detta framhäver det ordinarie lagstiftningsförfarandets karaktär av huvudregel.

I det konstitutionella fördraget utvidgas tillämpningsområdet för det ordinarie lagstiftningsförfarandet avsevärt jämfört med användningsområdet för det nuvarande medbeslutandeförfarandet. Förfarandet skall tillämpas på 86 områden i stället för de nuvarande 37. På inalles 30 områden övergår man från ett annat förfarande, där Europaparlamentet för närvarande inte har jämbördig ställning som lagstiftare tillsammans med rådet, till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Betydelsefulla nya områden där det ordinarie lagstiftningsförfarandet börjar användas är bl.a. vissa jordbruks- och fiskeripolitiska frågor samt straffrättsligt samarbete och polissamarbete. På sammanlagt 19 områden är det fråga om en ny rättsgrund och de omfattar

såväl interna utvidgningar av politikområden som helt nya politikområden. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet skall tillämpas på nästan alla områden som omfattas av de nya rättsgrunderna.

Enligt det konstitutionella fördraget skall särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas på sammanlagt 30 områden. Särskilda lagstiftningsförfaranden används vid sammanlagt sex olika slags förfaranden. Till dem hör budgetförfarandet, förfarandet för antagande av Europaparlamentets lagar (sammanlagt tre områden där det krävs rådets och kommissionens godkännande) samt förfarandena för antagande av rådets lagar (fyra olika förfaranden, där det på fem områden krävs enhällighet och Europaparlamentets godkännande, på 17 områden krävs enhällighet och hörande av Europaparlamentet, på ett område krävs kvalificerad majoritet och Europaparlamentets godkännande samt på tre områden kvalificerad majoritet och hörande av Europaparlamentet). Budgetförfarandet behandlas separat i kapitel 3.2.1.9. De områden där Europaparlamentet antar europeiska lagar eller ramlagar är sådana där parlamentet för närvarande agerar självständigt. Nästan alla områden där rådet antar europeiska lagar eller ramlagar är sådana där rådet även för närvarande agerar antingen ensamt eller efter att ha fått Europaparlamentets godkännande eller efter att ha hört Europaparlamentet.

När det gäller rådets beslutsfattande övergår man enligt det konstitutionella fördraget från enhälliga beslut till beslut med kvalificerad majoritet på sammanlagt 17 områden. På 13 av dessa områden börjar man också använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Betydelsefulla områden där man övergår till beslut med kvalificerad majoritet är bl.a. beslut om kontrollförfaranden vid utövandet av genomförandebefogenheter (nuvarande s.k. kommittébeslut), sociala trygghetsförmåner i samband med fri rörlighet för arbetstagare samt straffrättsligt samarbete. Beslut med kvalificerad majoritet tillämpas även på så gott som alla nya rättsgrunder i rådet. Till den del som den nuvarande artikel 308 i EG-fördraget ha använts som rättsgrund för antagandet av rättsakter på områdena för de nya rättsgrunderna innebär detta att man övergår från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet. I rådet bibehålls dock beslut med enhällighet på vissa områden där medlemsstaterna anser det viktigt att trygga sina påverkansmöjligheter fullt ut (t.ex. harmonisering av den indirekta beskattningen, vissa socialpolitiska och miljöpolitiska frågor, åtgärder som gäller energibeskattningen).

På vissa områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet innehåller det konstitutionella fördraget en s.k. nödbromsmekanism. Dessa områden är sociala trygghetsförmåner på området för fri rörlighet för arbetstagare (artikel III-136) och tillnärmning av specifika delar av det straffrättsliga förfarandet (artikel III-270.2) och av brottsrekvisit och påföljder (artikel III-271.1 och III-271.2). Det är möjligt att tillgripa förfarandet, om en medlemsstat anser att ett utkast till lagstiftning kan påverka grundläggande aspekter av dess sociala trygghetssystem (artikel III-136) eller grundläggande aspekter av dess straffrättsliga system (artiklarna III-270 och III-271). Medlemsstaten kan då begära att saken överlämnas till Europeiska rådet och att förfarandet tillfälligt upphävs. Europeiska rådet skall då inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet antingen hänskjuta saken till rådet som fortsätter förfarandet eller begära att kommissionen lägger fram ett nytt utkast. Nödbromsmekanismen är ett helt nytt förfarande på dessa områden som omfattas av lagstiftningsförfarandet. På området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken används en motsvarande nödbromsmekanism redan nu (artikel 23.2 i EU-fördraget) och den ingår också i det konstitutionella fördraget (artikel III-300.2).

Enligt det konstitutionella fördraget kan unionens institutioner i vissa fall anta akter också i enlighet med andra förfaranden än lagstiftningsförfarandet. Till dessa förfaranden hör de andra förfaranden som grundar sig direkt på det konstitutionella fördraget, förfarandet som grundar sig på delegering

av befogenhet samt genomförandeförfarandena. Europeiska lagar och ramlagar kan inte antas i enlighet med dessa förfaranden, utan endast europeiska förordningar och/eller beslut.

I fall som särskilt anges i det konstitutionella fördraget kan Europeiska rådet, rådet, kommissionen och Europeiska centralbanken anta akter direkt med stöd av fördraget. Då iakttar behörig institution förfarandet enligt bestämmelsen i fråga.

Genom europeiska lagar och ramlagar kan till kommissionen dessutom delegeras befogenhet att anta delegerade europeiska förordningar som kan komplettera eller ändra vissa icke väsentliga delar av en europeisk lag eller ramlag. Då fastställer den som utövar lagstiftningsbefogenheten (rådet och Europaparlamentet) i den europeiska lagen eller ramlagen uttryckligen de villkor som skall gälla för delegeringen. Vardera lagstiftaren får självständigt besluta att återkalla delegeringen. En delegerad europeisk förordning kan träda i kraft endast om rådet eller Europaparlamentet inte har gjort några invändningar inom den angivna tidsfristen. Möjligheten att delegera lagstiftningsbefogenhet till kommissionen är ett nytt förfarande i unionens beslutssystem. Avsikten med det är att effektivisera lagstiftarens verksamhet genom att befria den från behandlingen av tekniska detaljer.

Enligt det konstitutionella fördraget kan kommissionen anta genomförandeakter, om det krävs enhetliga villkor på unionsnivå för genomförandet av unionens rättsligt bindande akter, varvid kommissionen genom dessa akter tilldelas genomförandebefogenheter. I vederbörligen motiverade fall kan också rådet tilldelas genomförandebefogenheter. Genomförandeakter som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall alltid antas av rådet. Utövandet av genomförandebefogenheter som tillkommer kommissionen motsvarar i stora drag det nuvarande kommittéförfarandet. Efter att det konstitutionella fördraget trätt i kraft skall det antas en ny europeisk lag om kommittésystemet, som ersätter det nuvarande s.k. kommittologibeslutet (rådets beslut 1999/468/EG, EGT L 184, 17.7.1999, s.23). Det nuvarande kommittologibeslutet har antagits med stöd av artikel 202 i EG-fördraget genom enhälligt beslut av rådet. Den europeiska lagen om kommittésystemet skall däremot antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, så Europaparlamentet deltar i antagandet av den som jämbördig lagstiftare tillsammans med rådet. Detta kan ha en inskränkande inverkan på medlemsstaternas kontrollbefogenhet när det gäller kommittéförfarandets framtida former, trots att den europeiska lagen enligt en uttrycklig bestämmelse i det konstitutionella fördraget (artikel I-37.3) endast skall gälla medlemsstaternas möjligheter att kontrollera utövandet av genomförandebefogenheterna.

Det konstitutionella fördraget innehåller inga exakta bestämmelser om när och i vilken omfattning den nya möjligheten att delegera befogenhet till kommissionen skall användas. Tillämpningsområdet för akter som antas med stöd av delegerad befogenhet i förhållande till såväl lagstiftningsakternas som genomförandeakternas område tar form först i praktiken. Skapandet av det nya förfarandet kommer ändå sannolikt att innebära å ena sidan att de europeiska lagar och ramlagar som antas i enlighet med lagstiftningsförfarandet är mindre detaljerade än de rättsakter som för närvarande antas i enlighet med förfaranden som motsvarar lagstiftningsförfarandet. Det är också möjligt att antalet akter som antas i enlighet med lagstiftningsförfarandet minskar något. Å andra sidan är det sannolikt att en del av de saker som för närvarande behandlas i enlighet med kommittéförfarandet med stöd av befogenhetsdelegeringen överförs till kommissionens befogenhet. Till följd av detta överförs kontrollen över kommissionens befogenhet från området för medlemsstaternas kontrollbefogenhet, som de utövat i enlighet med kommittéförfarandet, till området för den kontrollbefogenhet som hänför sig till delegeringen av rådets och Europaparlamentets befogenheter.

I det konstitutionella fördraget intogs ingen generalklausul om det öppna samordningsförfarandet, trots att konventet funderade på saken. Ett motsvarande förfarande ingår dock i vissa rättsgrundsbestämmelser (artiklarna socialpolitik III-213, forskning III-250, folkhälsa III-278 och industri III-279). På dessa områden är det således fråga om verksamhet som omfattas av unionens befogenheter, inte egentligen om det öppna samordningsförfarandet. På andra områden där metoden tillämpas inom EU bibehålls det öppna samordningsförfarandet som ett smidigt redskap för politiskt samarbete mellan medlemsstaterna som inte regleras i det konstitutionella fördraget.

3.2.3.3 Unionens rättsakter

Förenklingen och klarläggandet av unionens normsystem är en av de viktigaste reformerna i det konstitutionella fördraget. Reformen av normsystemet har nära koppling till reformen av beslutsförfarandena och i synnerhet till en tydligare åtskillnad mellan lagstiftningsförfarandet och förfarandet för antagande av akter på lägre nivå. Till följd av denna åtskillnad kunde unionens normsystem utvecklas så att det bättre motsvarar normsystemen enligt medlemsstaternas rättsordningar. Dessutom gör slopandet av pelarindelningen det möjligt att använda enhetliga typer av akter på unionens alla verksamhetsområden. De viktigaste reformerna är att antalet akter minskar, att de får nya benämningar och att de olika typerna av akter kopplas ihop med förfarandet för att anta dem. Till följd av reformerna kan unionens normhierarki ges en klarare utformning än med det nuvarande systemet.

I och med det konstitutionella fördraget minskar antalet olika typer av akter från nuvarande cirka 15 till 6. Detta beror framför allt på att pelarstrukturen slopas, vilket gör det möjligt att använda samma typer av akter på unionens alla verksamhetsområden, inklusive rättsliga och inrikes frågor och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Till skillnad från andra områden skall dock endast europeiska beslut användas på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken till följd av områdets karaktär. Även på vissa andra områden har de typer av akter som skall användas begränsats för vissa funktioners del.

I det konstitutionella fördraget har akternas benämningar ändrats så att de motsvarar de benämningar som används inom medlemsstaternas rättsordningar. De nya benämningarna uttrycker också klarare det förfarande som använts för att anta akterna och deras rättsliga karaktär när det gäller såväl deras rättsverknningar som deras ställning i normhierarkin. Akter som nämns i det konstitutionella fördraget är europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut samt rekommendationer och yttranden.

I det konstitutionella fördraget indelas akterna till skillnad från det nuvarande systemet i två kategorier i enlighet med förfarandena för deras antagande: akter som antas i enlighet med lagstiftningsförfarandet och akter som antas i enlighet med andra förfaranden än lagstiftningsförfarandet. Lagstiftningsakter är europeiska lagar och europeiska lagar. Icke-lagstiftningsakter är europeiska förordningar, europeiska beslut, rekommendationer och yttranden. Denna indelning är av betydelse för normhierarkin, eftersom lagstiftningsakterna i regel kan anses vara överordnade icke-lagstiftningsakterna, även om det konstitutionella fördraget inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om hierarkin. Indelningen är också av betydelse därför att de nationella parlamentens kontroll över subsidiaritetsprincipen skall rikta sig endast mot lagstiftningsakterna och rådets möten skall vara offentliga endast när det behandlar lagstiftningsakter.

I det konstitutionella fördraget indelas akterna också i två kategorier i enlighet med deras bindande verkan: bindande och icke-bindande akter. Bindande akter är europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar och europeiska beslut. Rekommendationer och yttranden är icke-bindande akter. Rättsverkningarna för de olika typerna av akter har angetts i det konstitutionella fördraget och enligt det nya systemet motsvarar de i stora drag bestämmelserna i artikel 249 i EG-fördraget. Europeiska lagars rättsverkningar motsvarar de nuvarande förordningarnas rättsverkningar. Europeiska ramlagars rättsverkningar motsvarar direktivens rättsverkningar. I vissa rättsgrundsbestämmelser i del III i det konstitutionella fördraget, i synnerhet på områdena för s.k. stödjande åtgärder (artikel I-17), bestäms ändå att lagarna och ramlagarna inte kan omfatta harmonisering av medlemsstaternas lagar eller förordningar. Europeiska förordningar kan ha samma rättsverkningar som antingen de nuvarande förordningarna eller direktiven. Europeiska beslut motsvarar vad rättsverkningarna beträffar i första hand de nuvarande besluten, men definitionen är något vidare, eftersom ett europeiskt beslut till skillnad från den nuvarande definitionen av beslut också kan vara allmänt förpliktande och inte bindande bara för de instanser som anges i beslutet. Syftet med den utvidgade definitionen är att möjliggöra användning av europeiska beslut även på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt att täcka de s.k. atypiska beslut som används redan nu och som inte har någon egentlig målgrupp.

Den normhierarki som följer av att det görs klarare skillnad i det konstitutionella fördraget mellan lagstiftningsbefogenheten och genomförandebefogenheten samt de akter som antagits med stöd av dessa befogenheter bringar klarhet i förhållandena mellan de akter som används inom unionen. Normhierarkin omfattar i stora drag tre nivåer: lagar och ramlagar står överst i hierarkin, under dem står kommissionens delegerade förordningar och på den lägsta nivån återfinns kommissionens och rådets genomförandeakter. Rekommendationer och yttranden är inte bindande akter så de kan egentligen inte placeras in i normhierarkin. De kan närmast inverka på tolkningen. Man måste ändå lägga märke till att det konstitutionella fördragets bestämmelser om akterna inte entydigt leder till att delegerade förordningar skulle ha en högre ställning i rättsaktshierarkin än genomförandeakterna. Trots att det konstitutionella fördraget inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om normhierarkin eller hur normkonflikter skall lösas torde det vara klart att akter på lägre nivå inte får stå i konflikt med akter på högre nivå och att i en konkret konfliktsituation kan akter på lägre nivå inte tillämpas. Akter på lägre nivå kan inte heller antas utan att en akt på högre nivå innehåller ett uttryckligt bemyndigande att anta den.

I praktiken förverkligas normhierarkin enligt det konstitutionella fördraget klart bara på de områden där lagstiftningsförfarandet används utan undantag. Exempelvis på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan de europeiska besluten således inte utan problem placeras in i normhierarkin. Detsamma gäller de områden där rättsakter kan antas både i enlighet med lagstiftningsförfarandet (europeiska lagar och ramlagar) och direkt med stöd av en specialbestämmelse i det konstitutionella fördraget (rådets europeiska förordningar och beslut). Som exempel kan nämnas jordbruks- och fiskeripolitiken (artikel III-231). I det konstitutionella fördraget avgränsas inte heller tillämpningsområdena för de olika slags akterna exakt ens på de områden där de huvudregelens typiska typer av akter används. Sålunda blir både området för lagstiftningen och förhållandet mellan användningsområdet för delegerade akter och genomförandeakter i någon mån oklart. Avgörandet av dessa frågor överlämnas i stor utsträckning åt framtida lagstiftnings- och domstolspraxis.

3.2.3.4 Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

Unionens institutionella ram

Finlands centrala mål under regeringskonferensen var att de institutionella bestämmelserna skulle preciseras så att jämvikten mellan institutionerna, medlemsstaternas jämlikhet och en bred tillämpning av gemenskapsmetoden tryggas (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd). Riksdagens stora utskott preciserade i sitt utlåtande, som utrikesutskottet omfattade, att ett väl avvägt slutresultat kräver att konventets förslag om ordförandeskapet i ministerrådet, kommissionens sammansättning, definitionerna av Europeiska rådets och unionens utrikesministers uppgifter och majoritetskravet för beslut med kvalificerad majoritet ändras. (StoUU 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd).

De grundläggande principerna för unionens institutionella ram förblir oförändrade i det konstitutionella fördraget med undantag för vissa ändringar, av vilka de viktigaste är att Europeiska rådet ändras till en unionsinstitution och ställs under EU-domstolens tillsyn samt att en ordförande för längre tid utnämns för Europeiska rådet, att Europaparlamentets ställning stärks och att det inrättas en befattning som utrikesminister för unionen. I det konstitutionella fördraget företas dessutom vissa ändringar i institutionens sammansättningar. De kan ändå inte som sådana anses rubba jämvikten mellan institutionerna. Viktiga resultat med avseende på bedömningen av Finlands mål är att lagstiftningsförfarandet blir huvudregel när unionens lagstiftning skall antas, att medlemsstaternas gemensamma roterande ordförandeskap i stora drag förblir oförändrat samt att medlemskap i kommissionen skall grunda sig på absolut jämlikhet. Trots att den lösning med dubbel majoritet som nåddes för rådets del inte helt motsvarar Finlands mål, gör den ändå att Finland behåller en proportionell ställning som nästan motsvarar nuläget, vilket samtidigt underlättar beslutsfattandet i rådet rent allmänt. Att Europeiska rådets ställning stärks klart motsvarar inte Finlands mål, men även till denna del kan det ses som synnerligen positivt att de allmänna institutionella reglerna börjar tillämpas på Europeiska rådet till följd av dess ställning som institution.

Europaparlamentet

Finland ansåg att konventets förslag gällande Europaparlamentet till övervägande del var förenliga med Finlands uppfattning, och att det inte förelåg några större ändringsbehov. Finland ansåg det inte vara nödvändigt att ändra grunderna för platsfördelningen i Europaparlamentet, utan ansåg det vara viktigt att principen om degressiv proportionalitet definieras så, att den inte innebär några väsentliga förändringar i den nuvarande platsfördelningen. Dessutom understödde Finland att överenskommelser om ändrad platsfördelning alltid bör ingås separat vid en regeringskonferens, inte genom europeiska beslut som Europeiska rådet fattar (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd).

Det kan anses att slutresultatet för Europaparlamentets del i huvudsak motsvarar Finlands mål. Det konstitutionella fördraget ändrar inte principerna för platsfördelningen i parlamentet och det har således ingen inverkan på den rådande balansen i parlamentet som grundar sig på degressiv proportionalitet. Trots att den detaljerade platsfördelningen i parlamentet inte fastställs i det konstitutionella fördraget utan genom ett europeiskt beslut av Europeiska rådet sker detta ändå med enhällighet. Dessutom är angivandet av minimiantalet platser i synnerhet för unionens minsta medlemsstater en viktig garanti för att de behåller en tillräcklig minimirepresentation med tanke på möjligheterna att delta och påverka. Den motsvarande begränsningen av maximiantalet platser gör att ingen medlemsstat kan öka sitt proportionella inflytande så att det blir större än i nuläget.

Europeiska rådet

Under de förhandlingar som ledde till det konstitutionella fördraget förhöll sig Finland skeptiskt till förslaget att Europeiska rådet får officiell status och en ordförande för längre tid. Eftersom

Europeiska rådets ställning har nära koppling till helhetslösningen gällande institutionerna, inklusive sättet att räkna kvalificerad majoritet i rådet, sattes som villkor för att lösningen skulle godkännas att jämvikten mellan institutionerna och jämlikheten mellan medlemsstaterna tryggas i den helhet som unionens beslutssystem utgör. Finland ansåg också att samma principer bör tillämpas på Europeiska rådet som på andra institutioner, också domstolens behörighet att pröva lagligheten hos dess åtgärder. Stora utskottet förhöll sig dessutom skeptiskt till att konstitutionella befogenheter förs över från medlemsstaterna på Europeiska rådet genom fullmaktsklausuler (StoUU 2/2003 rd).

I fråga om ordförandeskapet för Europeiska rådet förutsatte Finland att ordförandens uppgifter avgränsas noga och att kraven på ordförandens oavhängighet och självständighet är desamma som kraven på kommissionens andra ledamöter (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd). Statsrådet ansåg det också vara särskilt viktigt att ordföranden inte ges sådana uppgifter som styr arbetet i ministerrådet och för ordföranden bör inte heller upprättas en sådan beredningsstruktur som konkurrerar med de övriga institutionerna (SRR 2/2003 rd).

I fråga om Europeiska rådet kan det delvis anses att lösningen i det konstitutionella fördraget innebär att Europeiska rådets nuvarande ställning blir mera officiell. Europeiska rådets egentliga uppgifter förblir i huvudsak oförändrade, och i dem ingår inte utövning av lagstiftande och verkställande makt. Europeiska rådets befogenhet att anta europeiska beslut ökar dock dess betydelse även som en institution som fattar rättsligt bindande beslut. Dessutom är det sannolikt att institutionaliseringen och utnämmandet av en ordförande för längre tid i praktiken stärker Europeiska rådets ställning. Detta är en utmaning som även Finland för egen del måste svara på genom att också i framtiden arbeta för jämvikt mellan institutionerna samt en effektiv och omfattande tillämpning av gemenskapsmetoden.

Å andra sidan försätter institutionaliseringen också Europeiska rådet i samma position som andra institutioner och främjar bl.a. en öppen och ansvarsfull verksamhet. Som institution är Europeiska rådet skyldigt att arbeta så öppet som möjligt för att främja god förvaltning och säkerställa civilsamhällets möjligheter att delta. Även unionens lagstiftning om öppenhet och offentlighet i fråga om handlingar skall tillämpas på det. Europeiska rådet skall också föra en öppen och regelbunden dialog med intresseorganisationer och med civilsamhället. Dessutom ställs dess verksamhet under domstolens tillsyn på det sätt som Finland förutsatt.

Uppgifterna och ställningen för den långvarigare ordföranden för Europeiska rådet ändrades inte mera under regeringskonferensen jämfört med konventets förslag. För ordföranden upprättades inte någon separat beredningsstruktur. I enlighet med artikel I-24 skall rådet i konstellationen allmänna frågor ansvara för att förbereda Europeiska rådets möten och i det praktiska arbetet skall Europeiska rådet och dess ordförande bistås av rådets sekretariat. Rådet i konstellationen allmänna frågor skall också säkerställa uppföljningen av Europeiska rådets möten tillsammans med Europeiska rådets ordförande och kommissionen. Rådet i konstellationen allmänna frågor spelar således en central roll för att främja samarbetet mellan Europeiska rådet och kommissionen och för att balansera deras roller. I praktiken är det den stat som för tillfället är ordförande i rådet som ställs inför utmaningen. När det gäller yttre förbindelser innehas motsvarande position av rådet i konstellationen utrikes frågor, som fattar beslut om unionens yttre åtgärder på grundval av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet anger och säkerställer följdriktigheten i unionens åtgärder inom denna sektor. Det är således av största vikt att det råder ett balanserat förhållande till unionens utrikesminister, som är ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor.

Att Europeiska rådets roll förändras är också av betydelse för relationerna mellan statsorganen i Finland. Enligt grundlagsutskottet kan Europeiska rådets status som officiell institution i unionen inte vara utan betydelse med tanke på procedurerna mellan republikens president och statsrådet (GrUU 7/2003 rd). Riksdagens utrikesutskott och stora utskottet betonade också behovet av att säkerställa riksdagens konstitutionella rätt att få information och att delta, om Europeiska rådet ges officiell status (UtUB 4/2003 rd, StoUU 2/2003 rd). Det är särskilt viktigt att statsrådet ser till att hålla kontakt med riksdagen vid rätt tidpunkt i de fall där Europeiska rådet antar rättsligt bindande europeiska beslut.

Ministerrådet

Ett av Finlands viktigaste mål var att rådets ordförandesystem även i fortsättningen skall basera sig på jämlik rotation mellan medlemsstaterna (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd). Till denna del motsvarar det konstitutionella fördraget väl Finlands mål, med undantag för att utrikesministern blir ordförande i rådet i konstellationen utrikes ärenden, något som Finland förhöll sig skeptiskt till.

Det var också statsrådets mål att systemet skulle skrivas in i själva fördraget i stället för att uppdras åt Europeiska rådet att avgöra (SRR 2/2003 rd). Trots att man slutligen stannade för en lösning där utkastet till Europeiska rådets europeiska beslut skrevs in i en förklaring, motsvarar innehållet i själva förslaget om det nya systemet rätt väl Finlands mål. Under konventet och regeringskonferensen lades det fram ett förslag enligt vilket ordförandeskapet för rådets olika konstellationer skulle fördelas på medlemmarna i en grupp och ordförandeskapet för rådskonstellationerna skulle innehas minst ett år. Riksdagens stora utskott förutsatte i sitt utlåtande (StoUU 2/2003 rd) att man under regeringskonferensen i syfte att trygga rådets samordnade verksamhet skulle arbeta för en lösning som skulle göra det möjligt att inneha ordförandeskapet också en kortare tid än ett år. Det konstitutionella fördraget motsvarar detta mål. Samtidigt måste man ändå lägga märke till att systemet i fortsättningen kan ändras med kvalificerad majoritet. Även då är den för Finland viktigaste principen om jämlik rotation tryggad.

Den ökade öppenheten i fråga om rådets möten motsvarar väl Finlands mål (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003). Även lösningen i fråga om rådskonstellationerna motsvarar Finlands mål. Regeringskonferensen strök konventets förslag om att inrätta en särskild rådskonstellation för lagstiftning för att öka öppenheten hos lagstiftningsarbetet. Detta motsvarar Finlands ståndpunkt, enligt vilken ökad öppenhet inte förutsätter att en sådan rådskonstellation inrättas.

Definitionen av kvalificerad majoritet i Europeiska rådet och rådet

Finlands primära mål var s.k. enkel dubbel majoritet, där ett beslut med kvalificerad majoritet skulle kräva en majoritet av medlemsstaterna och befolkningen (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd, StoUU 2/2003 rd). Systemet ansågs vara den rättvisaste, effektivaste och tydligaste lösningen för medlemsstaterna. I statsrådets redogörelse (SRR 2/2003 rd) konstaterades att det sekundära målet är att bibehålla lösningen från Nice, men i slutskedet av förhandlingarna försökte man i synnerhet få skillnaden mellan medlemsstats- och befolkningskriterierna att bli så liten som möjligt. Finland understödde inte konventets förslag, enligt vilket kvalificerad majoritet skulle kräva en majoritet av medlemsländerna och minst tre femtedelar av befolkningen.

Förhandlingsresultatet motsvarar inte Finlands primära mål. För Finland är det dock viktigt att landets egen vikt inte förändras i någon väsentlig mån i rådets beslutsfattande. Dessutom bör man lägga märke till att den slutliga lösningen är bättre med tanke på de mindre ländernas vikt än konventets förslag. Till detta bidrar i synnerhet höjningen av medlemsstatskriteriet från en majoritet

av medlemsstaterna till 55 %. Det krav på att det behövs minst fyra medlemsstater för att blockera ett beslut som kopplades till befolkningskriteriet på 65 % under regeringskonferensen balanserar dessutom systemet i någon mån till förmån för de mindre länderna.

När det gäller Finlands effektivitets- och klarhetsmål kan förhandlingsresultatet anses vara bra och det nya systemet bättre än den lösning som antogs genom Nicefördraget. Finland understödde systemet med dubbel majoritet redan under regeringskonferensen 2000. En fördel med det nya systemet i det konstitutionella fördraget är också att man inte behöver förhandla på nytt om röstetalen i samband med nya utvidgningar.

Europeiska kommissionen

Beträffande de reformer som gäller kommissionen betonade Finland vikten av att trygga kommissionens handlingsförmåga och neutrala ställning också i den utvidgade unionen. Utöver bibehållen exklusiv initiativrätt ansågs det vara viktigt att trygga kommissionens ställning också i fråga om de nuvarande andra och tredje pelarna. Detta har centrala kopplingar till Finlands allmänna mål att trygga jämvikten mellan institutionerna.

När det gäller kommissionens sammansättning understödde Finland inte konventets ursprungliga förslag enligt vilket kommissionen skulle ha haft röstberättigade och icke röstberättigade kommissionärer. Finlands centrala mål var ett sådant arrangemang som skulle trygga jämlikhet mellan medlemsstaterna, kommissionens kollegialitet samt jämlikhet mellan kommissionsledamöterna. Finland ansåg att kommissionen borde ha en röstberättigad ledamot från varje medlemsstat och att uppgiftsfördelningen inom kommissionen borde basera sig på ett system med lika rotation mellan medlemsstaterna. Finland ansåg också att varje medlemsstat borde nominera endast en kandidat till kommissionär från staten i fråga (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd).

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om kommissionens ställning och uppgifter motsvarar Finlands mål: de stärker kommissionens exklusiva initiativrätt samt dess ställning på området för samordning av den ekonomiska politiken.

Den lösning som nåtts efter de svåra förhandlingarna om kommissionens sammansättning motsvarar tämligen väl Finlands mål. Lösningen enligt det konstitutionella fördraget, att kommissionen skall ha en ledamot från varje medlemsstat till 2014 varefter man övergår till ett system som grundar sig på lika rotation, tryggar jämlikheten mellan såväl medlemsstaterna som ledamöterna av kommissionen. Det uppstår inga formella hierarkier inom kommissionen och ingen medlemsstat har företrädesrätt till en egen medborgare i kommissionen. En modell baserad på en mindre kommission och lika rotation ingick redan i Nicefördraget, och i enlighet dess bestämmelser skulle man övergå till denna modell redan när antalet unionsmedlemmar når 27. Den längre tidsfristen i det konstitutionella fördraget ger de kommissionsledamöter som kommer från de nya medlemsstaterna bättre möjligheter att sätta sig in i arbetet och procedurerna. Också riksdagens stora utskott ansåg att det var ett bättre alternativ att ha en mindre kommission med en rättvis rotation mellan medlemsstaterna än konventets modell med röstberättigade och icke röstberättigade kommissionärer (StoUU 2/2003 rd).

Unionens utrikesminister

Bestämmelserna om unionens utrikesminister i det konstitutionella fördraget motsvarar i stora drag Finlands mål. Under både konventet och regeringskonferensen betonade Finland särskilt att

inrättandet av befattningen som unionens utrikesminister inte får rubba kommissionens ställning när det gäller de yttre förbindelserna eller ha någon betydande inverkan på jämvikten mellan institutionerna. I enlighet med Finlands mål skall unionens utrikesminister vara en av kommissionens vice ordförande och fullvärdig ledamot av kommissionen. Utrikesministerns medborgarskap beaktas i enlighet med Finlands mål inom ramen för det system med lika rotation som skall iakttas vid valet av de övriga ledamöterna av kommissionen.

Syftet med inrättandet av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder är att förbättra enhetligheten i fråga om unionens yttre förbindelser, vilket också överensstämmer med Finlands mål. I sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) ansåg statsrådet att inrättandet av avdelningen för yttre åtgärder inte får leda till att det skapas nya överlappande strukturer, utan målet bör vara att de existerande resurserna utnyttjas mera effektivt och enhetligt. Bestämmelserna om avdelningen för yttre åtgärder överensstämmer till denna del med Finlands mål. Både statsrådet och riksdagens utrikesutskott ansåg också att inrättandet av avdelningen för yttre åtgärder inte får påverka fördelningen av uppgifter mellan institutionerna (UtUB 4/2003 rd).

En del av personalen till den europeiska avdelningen för yttre åtgärder rekryteras från de nationella utrikesförvaltningarna, vilket har sina egna effekter även på statsförvaltningen i Finland, i synnerhet utrikesförvaltningen. Skapandet av avdelningen för yttre åtgärder måste beaktas framför allt i utrikesministeriets personalpolitik. I framtiden kan den europeiska avdelningen för yttre åtgärder erbjuda i synnerhet unionens små medlemsstater nya redskap för skötseln av deras yttre förbindelser, t.ex. när det gäller politisk rapportering och konsulära tjänster.

Europeiska unionens domstol

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om Europeiska unionens domstol motsvarar i stora drag Finlands mål. En viktig sak kan anses vara att domstolens befogenhet utsträcks till tillsyn över Europeiska rådets akter (europeiska beslut), vilket såväl statsrådet som riksdagens stora utskott, utrikesutskott och grundlagsutskott ansåg vara viktigt (SRR 2/2003 rd, StoUU 2/2003 rd, UtUB 7/2003 rd och GrUU 7/2003 rd). Detsamma gäller utvidgningen av domstolens befogenheter på områdena för rättsliga och inrikes frågor samt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, även om Finland skulle ha varit berett att gå ännu längre i fråga om laglighetsövervakningen av sådana åtgärder på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som påverkar fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter. Också den effektivisering av påföljdssystemet avseende domar som gäller brott mot medlemsförpliktelserna som understöts både i statsrådets redogörelse och i stora utskottets utlåtande och utrikesutskottets betänkande ingår i det konstitutionella fördraget. Den utvidgade rätt till talan för fysiska och juridiska personer som genomfördes i det konstitutionella fördraget understöddes i stora utskottets utlåtande.

Namnen på domstolens olika delar ändrades under behandlingen i en mera informativ och konsekvent riktning på det sätt som förutsattes i statsrådets redogörelse samt stora utskottets utlåtande och utrikesutskottets betänkande. I statsrådets redogörelse och i utrikesutskottets betänkande förhöll man sig däremot avvaktande till inrättandet av en rådgivande kommitté med uppgift att behandla valet av domare och ibruktagandet av ett påskyndande förfarande i fall där genomförandet av europeiska ramlagar försumrats.

Unionens övriga institutioner och rådgivande organ

I fråga om det konstitutionella fördragets bestämmelser om övriga institutioner och rådgivande organ gällde Finlands viktigaste förhandlingsmål sättet att utnämna ledamöterna av Europeiska centralbankens direktion. Finlands mål var att stadgan för Europeiska centralbanken skulle ändras så att beslut om utnämning av Europeiska centralbankens direktion inte skulle fattas med kvalificerad majoritet utan antingen med enkel majoritet eller med enhällighet. På detta sätt skulle medlemsstaternas jämlikhet ha tryggats i samband med valproceduren (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd).

Till denna del motsvarar inte det konstitutionella fördraget Finlands mål. Finlands förslag fick inget understöd på regeringskonferensen så i slutskedet av förhandlingarna beslöt man att ge avkall på det för att säkerställa en balanserad helhetslösning. Ett viktigt incitament var den lösning som nåddes i fråga om röstviktningen i rådet, som också kommer att tillämpas när centralbankens direktion utnämns.

När det gäller revisionsrätten betonade Finland att dess ställning inom unionens institutionella ram inte får försvagas i jämförelse med nuläget. Till denna del motsvarar det konstitutionella fördraget Finlands mål.

Beslutsförfaranden

Under konventet ansåg Finland att det reviderade beslutssystemet i stora drag är lyckat därför att indelningen i lagstiftningsförfarande och övriga förfaranden gör unionens beslutssystem mera överskådligt och godtagbart. Dessutom understödde Finland att det ordinarie lagstiftningsförfarandet skall utgöra huvudregel vid beslutsfattandet (SRR 2/2003 rd). Dessa grundläggande lösningar ändrades inte under regeringskonferensen. Allmänt taget understödde Finland också övergångarna från övriga förfaranden till det ordinarie lagstiftningsförfarandet med undantag för vissa enstaka områden. För att effektivisera unionens verksamhet skulle Finland ha varit berett att godkänna en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet på ännu flera områden än vad som sist och slutligen blev fallet (SRR 2/2003 rd, UtUB 4/2003).

Övergången till det nya beslutssystemet i tre steg för antagandet av akter kan leda till att akterna på ordinarie lagstiftningsnivå i framtiden blir mindre detaljerade och eventuellt också färre till antalet, om i synnerhet möjligheten att delegera lagstiftningsbefogenhet till kommissionen börjar utnyttjas i stor utsträckning. För den nationella beredningen av EU-ärenden innebär detta att när Finland formulerar sina ståndpunkter måste man vid sidan av annat beakta även villkoren för delegering av lagstiftningsbefogenhet i europeiska lagar och ramlagar.

Unionens rättsakter

Unionens reviderade normsystem motsvarar som helhet betraktat Finlands mål att förenkla och förtydliga systemet. Bestämmelserna i det konstitutionella fördraget motsvarar Finlands vedertagna ståndpunkt beträffande skapandet av en normhierarki. Men som stora utskottet har konstaterat så visar sig reformens betydelse dock först när den har tillämpats i praktiken (StOUU 1/2003 rd). I fortsättningen bör särskild uppmärksamhet fästas vid att lagar som på ett centralt sätt inverkar på medborgarnas rättigheter och skyldigheter antas i enlighet med lagstiftningsförfarandet i unionen och att akternas innehåll alltid motsvarar befogenhetsklassificeringen och rättsgrundsbestämmelserna i del III. I synnerhet på områden där unionen i enlighet med befogenhetsklassificeringen skall ha befogenhet att vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder får användningen av bindande rättsakter – i synnerhet lagar och ramlagar –

inte leda till att unionens befogenhet i praktiken ersätter medlemsstaternas befogenhet eller leder till att medlemsstaternas lagar eller förordningar harmoniseras.

3.2.4 De nationella parlamentens roll

Ett centralt mål för i synnerhet konventets arbete gick ut på att förbättra de nationella parlamentens möjligheter att påverka unionens beslutsfattande enligt vad som föreslagits i Laekenförklaringen. De nationella parlamentens roll har utvecklats i det konstitutionella fördraget genom att man stärkt deras möjligheter att påverka unionens beslutsfattande både via det egna medlemslandets regering och genom vissa direkta påverkansmetoder. Till de viktigaste reformerna hör de nationella parlamentens rätt att få vissa centrala dokument och lagstiftningsinitiativ direkt från unionens institutioner samt möjligheten att kontrollera iakttagandet av subsidiaritetsprincipen i unionen. När det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa skall de nationella parlamenten också kunna delta i vissa utvärderingssystem samt i den politiska kontrollen av Europeiska polisbyrå Europol och i utvärderingen av verksamheten vid Eurojust, som samordnar undersökningar och åtal som berör flera medlemsstaters territorium. Dessutom skall ett enda nationellt parlament direkt med stöd av det konstitutionella fördraget i vissa fall kunna hindra ett europeiskt beslut av Europeiska rådet som innebär förenklad ändring av fördraget. Också formerna för samarbetet mellan de nationella parlamenten stärks i någon mån i det konstitutionella fördraget. I samband med att den s.k. konventsmetoden blir officiell stärks också de nationella parlamentens företrädares deltagande i beredningen av avtalsändringar i framtiden.

3.2.4.1 De nationella parlamentens rätt att få information och kontrollen av subsidiaritetsprincipen

I det konstitutionella fördraget ingår två protokoll som kompletterar varandra och som är avsedda att förbättra de nationella parlamentens ställning i unionen. Protokoll som motsvarar protokollet (nr 1) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (det s.k. parlamentsprotokollet) och protokollet (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (det s.k. subsidiaritetsprotokollet) är även fogade till unionens nuvarande grundfördrag, men deras innehåll ändras avsevärt genom det konstitutionella fördraget. För det första ålägger protokollen unionens institutioner att sända sina utkast till lagstiftningsakter och vissa andra centrala dokument direkt till de nationella parlamenten. För det andra får varje nationellt parlament rätt att framföra ett motiverat yttrande med skälen till att det anser att någon av unionens lagstiftningsakter inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Enligt det konstitutionella fördraget skall kommissionen översända sina grönböcker och vitböcker samt meddelanden, sitt årliga lagstiftningsprogram, alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi samt sin årliga redogörelse för tillämpningen av artikel I-11 i det konstitutionella fördraget till de nationella parlamenten. Kommissionen skall också översända sina utkast till europeiska lagstiftningsakter samt sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet. Europaparlamentet skall översända sina utkast till europeiska lagstiftningsakter och ändrade utkast direkt till de nationella parlamenten. Rådet skall åter till de nationella parlamenten översända de utkast till europeiska lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater, domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken liksom ändrade utkast. Även Europaparlamentets lagstiftningsresolutioner och rådets ståndpunkter skall översändas till de nationella parlamenten genast när de blivit antagna. Till de nationella parlamenten skall likaså direkt översändas dagordningarna för och resultaten av rådets möten, förslag till ändringar av fördraget enligt artikel IV-443 i det konstitutionella fördraget, Europeiska rådets initiativ till europeiska beslut enligt artikel IV-444 samt revisionsrättens

årsrapport. Av dessa översänds enligt det nuvarande parlamentsprotokollet endast kommissionens grönböcker och vitböcker samt meddelanden direkt till de nationella parlamenten. Sålunda kommer antalet dokument som översänds direkt till de nationella parlamenten att mångdubblas i och med det konstitutionella fördraget.

Av ovan nämnda dokument riktar sig kontrollen av subsidiaritetsprincipen enligt det konstitutionella fördraget endast mot utkastet till europeiska lagstiftningsakter samt mot ändringar i dessa utkast. Utkastet skall innehålla ett formulär som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritetsprincipen följts. De nationella parlamenten får, inom sex veckor räknat från den dag då ett utkast översänds, tillstålla unionens institutioner ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Enligt det förfarande som då tillämpas förfogar varje nationellt parlament över två röster, fördelade med hänsyn till det nationella parlamentariska systemet. I ett nationellt parlamentariskt tvåkammerssystem skall var och en av de båda kamrarna förfoga över en röst. Huvudregeln säger att om minst en tredjedel av det totala antal röster som tilldelats medlemsstaternas nationella parlament och de nationella parlamentens kamrar stödjer åsikten att kommissionens utkast inte respekterar subsidiaritetsprincipen skall utkastet omprövas. Om det gäller ett utkast på grundval av artikel III-264 i det konstitutionella fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, skall tröskeln vara en fjärdedel. Europaparlamentet, rådet eller den som lagt fram utkastet är skyldig att ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten eller från en kammare i ett sådant parlament. Den som lagt fram utkastet kan besluta att antingen stå fast vid utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Detta beslut skall alltid motiveras. De nationella parlamenten har med andra ord inte absolut rätt att kräva att den som lagt fram utkastet skall ändra det. Dessutom bör man lägga märke till att de nationella parlamenten kan lägga fram motiverade yttranden endast om lagstiftningsaktsutkastens överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. De kan således inte komma med yttranden om t.ex. utkastens överensstämmelse med proportionalitetsprincipen eller huruvida de omfattas av unionens befogenheter.

De nationella parlamentens förhandskontroll av subsidiaritetsprincipen är ett helt nytt förfarande i unionens verksamhet. I och med det får parlamentet möjlighet att direkt påverka beslutsfattandet på unionsnivå. Det protokoll som för närvarande gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen innehåller i första hand bestämmelser om de principer som unionens institutioner skall iaktta när de tillämpar subsidiaritetsprincipen. Samtidigt ökar förfarandet de nationella parlamentens arbete i anslutning till EU-ärenden, även om det först i praktiken syns hur mycket den samtidiga reformen av besluts- och normsystemet påverkar antalet lagstiftningsakter som översänds till de nationella parlamenten och hur detaljrika lagstiftningsakterna är. De nationella parlamentens rätt att översända yttranden om att subsidiaritetsprincipen inte har iakttagits till unionens institutioner är en direkt följd av det konstitutionella fördraget, men varje medlemsstat kan internt besluta om de förfaranden som den tillämpar för att kontrollera subsidiaritetsprincipen.

Enligt subsidiaritetsprotokollet får endast de nationella parlamenten och kamrarna i sådana parlament tillstålla unionens institutioner yttranden där de bedömer att ett utkast inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Rätten gäller således inte t.ex. regionala parlament. Däremot skall de nationella parlamenten eller kamrarna i sådana parlament vid behov själva samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Bedömningen av behovet av samråd och formerna för eventuellt samråd överläts åt respektive medlemsstats eget beslut.

Vid sidan av den föregripande kontrollen av politisk natur kvarstår enligt det konstitutionella fördraget emellertid också EU-domstolens rättsliga tillsyn över subsidiaritetsprincipen i efterhand. Medlemsstaterna har möjlighet att på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta

parlament väcka talan om åsidosättande, genom en europeisk lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen. Enligt artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet är domstolen behörig att pröva en sådan talan. Syftet med artikeln är att betona att den kontrolluppgift som i det konstitutionella fördraget tilldelats de nationella parlamenten fortsätter även efter att lagstiftningsakten antagits. Genom bestämmelsen tilldelas medlemsstaternas nationella parlament eller kamrarna i nationella parlament ändå inte direkt rätt att väcka talan, utan även i dessa fall är det i enlighet med artikel III-365 i det konstitutionella fördraget alltid medlemsstaten som väcker talan. Hänvisningen till den nationella rättsordningen innebär att förfarandena för väckande av talan kan i respektive medlemsstat anpassas till den nationella rättsordningens system för relationerna mellan statsorganen i den aktuella medlemsstaten. För Regionkommittén innebär bestämmelsen däremot direkt rätt att väcka talan när det är fråga om en sådan lagstiftningsakt som inte kan antas utan samråd med kommittén.

3.2.4.2 Övriga nya uppgifter som tilldelas de nationella parlamenten i det konstitutionella fördraget och parlamentens samarbetsformer

Enligt det konstitutionella fördraget får medlemsstaternas nationella parlament, inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa, delta i utvärderingssystem som kan gälla t.ex. genomförandet av unionens gemensamma politik i medlemsstaterna. Dessutom skall de nationella parlamenten vara knutna till den politiska kontrollen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet. De nationella parlamenten skall också med stöd av det konstitutionella fördraget ges information om arbetet i den ständiga kommitté som skall inrättas vid rådet för att se till att det operativa samarbetet främjas och de nationella myndigheternas verksamhet samordnas. De nationella parlamentens rätt att delta i tillsynen över och utvärderingen av området med frihet, säkerhet och rättvisa får sitt närmare innehåll genom de europeiska lagar som antas efter att det konstitutionella fördraget trätt i kraft. Möjliga former för deltagande kan vara t.ex. regelbundna rapporter som tillställs de nationella parlamenten och rätt för parlamenten att yttra sig i anslutning till dem samt möten för parlamenten som ordnas vid vissa tidpunkter.

Genom det konstitutionella fördraget tilldelas de nationella parlamenten en särställning vid det förenklade förfarandet för ändring av fördraget enligt artikel IV-444. Varje nationellt parlament får i praktiken vetorätt att förhindra övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet eller ordinarie lagstiftningsförfarande när det gäller antagandet av europeiska beslut på något område. Det förenklade förfarandet för ändring granskas separat i kapitel 3.2.7.

I det konstitutionella fördraget erkänns konventets ställning som ordinarie organ för beredning av ändringar i det konstitutionella fördraget. Det finns ingen särskild bestämmelse om antalet företrädare för de nationella parlamenten i konventet.

Enligt parlamentsprotokollet skall Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet mellanparlamentariskt samarbete skall organiseras och främjas inom Europeiska unionen. En konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor (COSAC) får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som den finner lämpliga. Konferensen skall dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackutskott. Den kan också anordna mellanparlamentariska konferenser om särskilda teman, särskilt för att diskutera frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Konferensens bidrag skall inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter. Protokollets bestämmelser erkänner COSAC-konferensens ställning

enligt det nuvarande grundfördraget och skapar i någon mån en ny referensram för det mellanparlamentariska samarbetet.

3.2.4.3 Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

Stärkandet av de nationella parlamentens roll i samband med beredningen av unionsfrågor motsvarar i huvudsak Finlands åsikter. Finland ställde sig positivt till en effektivare kontroll av subsidiaritetsprincipen och uttryckligen till de nationella parlamentens roll som övervakare. Finland ansåg det vara bra att förhandskontrollen är av politisk karaktär och äger rum i det inledande skedet av rättsaktsberedningen. Stora utskottet underströk också att det måste vara möjligt att övervaka genomförandet av subsidiaritetsprincipen under hela lagstiftningsprocessen (StoUU 2/2003 rd). Särskilt lyckat ansåg man det vara att det uttryckligen skrivs in att den som lägger fram lagstiftningsförslag blir skyldig att, för kontrollen av subsidiaritetsprincipen, till varje förslag foga en detaljerad motivering som inbegriper uppgifter om förslagets finansiella konsekvenser och konsekvenser för lagstiftningen. Riksdagens utskott förhöll sin ändå skeptiskt till förslagen att unionen skall ha rätt att ingående reglera de nationella parlamentens roll och menade att mekanismerna på unionsnivå inte får inverka på de skyldigheter som statsrådet och de rättigheter som riksdagen har enligt Finlands grundlag (StoUU 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd).

Det konstitutionella fördraget påverkar riksdagens verksamhet i första hand på så sätt att i vissa frågor får riksdagen rätt att tillstålla även unionens institutioner sina ställningstaganden direkt vid sidan av statsrådet. Riksdagens nya befogenhet att framföra yttranden om subsidiaritetsprincipen, som grundar sig på direkt på det konstitutionella fördraget, kan betraktas som kompletterande med avseende på de befogenheter som grundar sig på 96 och 97 § i Finlands grundlag. De nya direkta befogenheterna och de andra ändringarna som gäller de nationella parlamentens roll påverkar inte riksdagens rätt enligt Finlands grundlag att få information från statsrådet och påverka Finlands ställningstaganden i unionsfrågor. Grundlagsutskottet ansåg att det förfarande som redan nu iakttas med stöd av 96 och 97 § i grundlagen även utan separata institutionella föranstaltningar ger en god grund för riksdagen att bedöma unionsfrågor också med tanke på tillsynen över subsidiaritetsprincipen (GrUU 7/2003 rd).

De nationella parlamentens möjlighet att meddela EU-institutionerna sina ståndpunkter direkt (yttrande enligt subsidiaritetsprotokollet och förfarande enligt artikel IV-444) är dock i någon mån problematisk med tanke på det system för behandling av EU-ärenden som föreskrivs i Finlands grundlag, eftersom den åtminstone implicit innehåller ett antagande om att medlemsstatens regering och dess nationella parlaments ståndpunkter kan skilja sig i vissa frågor. I detta sammanhang är det också skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid att de nya förfarandena inte inom staten åsidosätter statsrådets och riksdagens nuvarande samarbetsformer som grundar sig på 96 och 97 § i grundlagen.

De reformer i det konstitutionella fördraget som gäller riksdagens roll kräver inte att Finlands grundlag ändras, utan de åtgärder som de förutsätter kan vidtas inom ramen för det nuvarande systemet och genom att sådana procedurbestämmelser som förutsätts av det konstitutionella fördragets bestämmelser om de nationella parlamenten tas in i riksdagens arbetsordning. Även grundlagsutskottet har ansett att som nationell fråga förutsätter en ny uppgift för riksdagen inte reglering på grundlagsnivå enligt målen med grundlagsreformen, utan i förekommande fall kan bestämmelser om en ny uppgift enligt 39 och 52 § i grundlagen tas in i riksdagens arbetsordning (GrUU 7/2003 rd). Talmanskonferensens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning till följd av det konstitutionella fördragets ikraftträdande har beretts i den kommission för översyn av EU-

procedurer som talmanskonferensen tillsatte 21.11.2003. Kommissionens betänkande blev klart 18.2.2005 (Riksdagens kanslis publikation 2/2005).

I och med det konstitutionella fördraget kommer antalet dokument som riksdagen får direkt från unionens institutioner med stöd av parlamentsprotokollet och subsidiaritetsprotokollet att mångdubblas. Riksdagen kommer sannolikt också att få ett stort antal sådana dokument som inte hör till riksdagens befogenheter eller som annars är av mindre betydelse och som den inte i samtliga fall får via statsrådet med stöd av 96 eller 97 § i Finlands grundlag. Det avgörande är att institutionernas skyldighet att översända dokument till de nationella parlamenten inte försämrar statsrådets skyldigheter och riksdagens rättigheter enligt Finlands grundlag. Riksdagen bestämmer själv hur den rent praktiskt ordnar behandlingen av dokument som den får direkt från institutionerna.

Förhandskontrollen av subsidiaritetsprincipen enligt subsidiaritetsprotokollet är av annan karaktär än de nuvarande procedurerna för behandling av EU-ärenden i statsrådet och riksdagen. I det finländska systemet är det emellertid naturligt att riksdagen också i fortsättningen hör statsrådet även i frågor som gäller iakttagandet av subsidiaritetsprincipen i enlighet med förfarandena i 96 och 97 § i Finlands grundlag. Trots detta är det skäl att riksdagen fastställer sina interna procedurer för att säkerställa en systematisk kontroll av subsidiaritetsprincipen och för framförandet av motiverade yttranden till unionens institutioner. Om dessa förfaranden kan föreskrivas i riksdagens arbetsordning.

En medlemsstat kan i enlighet med artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet i EU-domstolen väcka talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen i enlighet med dess interna rättsordning även på dess nationella parlaments vägnar. I praktiken blir det åtminstone i Finlands fall sannolikt mycket sällsynt med en sådan talan och saken gäller i första hand endast situationer där en unionsinstitution inte på behörigt sätt har beaktat ett motiverat yttrande som riksdagen framställt i samband med förhandskontrollen. Hänvisningen till den nationella rättsordningen i artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet betyder att varje medlemsstat kan anpassa förfarandena för väckande av talan till den egna rättsordningens system för relationerna mellan statsorganen. I enlighet med Finlands konstitution är det naturligt att riksdagen kan framföra sin egen ståndpunkt till statsrådet, varefter statsrådet beslutar om talan skall väckas. Betydelsen av att riksdagens vilja eventuellt negligeras bedöms med hjälp av vårt parlamentariska system (se GrUB 10/1998 rd s. 28, GrUB 10/1994 rd s. 3/I, RP 318/1994 rd s. 21). I riksdagens arbetsordning kan bestämmas om riksdagens interna förfarande för formulering av ståndpunkter när det gäller väckande av talan.

Bestämmelserna i artikel I-42 i det konstitutionella fördraget om de nationella parlamentens möjlighet att inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa delta i den politiska kontrollen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet får sitt innehåll först genom de europeiska lagar om saken som antas senare. Bestämmelsen har ingen betydande inverkan på den finska riksdagens befogenheter, eftersom statsrådets parlamentariska ansvar även hittills har gällt också rättsliga och inrikes frågor. Riksdagens primära påverkansmetod är även i fortsättningen den möjlighet som Finlands grundlag ger att delta i den nationella beredningen av EU:s förslag till rättsakter. Saken bör bedömas särskilt även för riksdagens del i samband med att ovan nämnda europeiska lagar antas.

Att konventet blir officiellt beredningsorgan för fördragsändringar innebär att företrädare för riksdagen även i framtiden deltar i beredningen av fördragsändringar som medlemmar av konventet. Även om deltagandet går till på samma sätt som i samband med de konvent som redan samlats, förutsätter det faktum att konventets beredningsuppgift skrivs in i det konstitutionella fördraget att

den formella ställningen för de företrädare som riksdagen utser till konventet ses över. Om valet av de företrädare som riksdagen skall utse och om deras formella ställning kan föreskrivas i riksdagens arbetsordning och de allmänna anvisningar som utfärdas med stöd av den.

En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet har ansett att Ålands lagting måste betraktas som ett regionalt parlament som har lagstiftande befogenheter enligt subsidiaritetsprotokollet (EU:s konstitutionella fördrag och landskapet Åland, arbetsgruppsbetänkande 2005:9, 31.5.2005). Lagtinget utgör dock inte en sådan kammare i ett parlamentariskt system med två kammare som skulle förfoga över en röst enligt protokollet. Enligt arbetsgruppens förslag fogas till 59 a § i självstyrelselagen för Åland ett nytt 4 mom. där lagtinget i ärenden som hör till dess behörighet ges tillfälle att meddela riksdagen sin uppfattning om huruvida ett förslag till europeiskt beslut överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

3.2.5 Unionens politik och funktion

3.2.5.1 Allmänt

I del III i konstitutionen, som gäller unionens politik och funktion, indelas unionens politikområden i å ena sidan inre politik och åtgärder (avdelning III) samt å andra sidan unionens yttre åtgärder (avdelning V). Motsvarande indelning iaktas också när unionens politik och åtgärder behandlas nedan. Unionens inre politik och yttre åtgärder utgör dock inte några sådana helheter som skulle vara hela separata från varandra, utan även på fördragsnivå har de många beröringspunkter med varandra. Som exempel kan nämnas de allmänt tillämpliga bestämmelserna i avdelning I i del III i det konstitutionella fördraget, som är tillämpliga både på området för inre politik och åtgärder och på området för unionens yttre åtgärder. De allmänna bestämmelserna gäller bl.a. de s.k. horisontellt tillämpliga principerna. Eftersom det i det sistnämnda fallet framför allt är fråga om principer som bestämmer utövandet av unionens befogenheter, behandlas de separat i kapitel 3.2.1.4.4.

Den inre politiken har i det följande indelats i nya rättsgrunder och politikområden (3.2.5.2.1), ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (3.2.5.2.2) samt politik som gäller andra områdena (3.2.5.2.3). Eftersom det konstitutionella fördraget innehåller betydligt färre ändringar jämfört med nuläget när det gäller de sistnämnda områdena, är det inte ändamålsenligt att behandla dessa områden lika detaljerat.

3.2.5.2 Inre politik och åtgärder

3.2.5.2.1 Nya rättsgrunder och politikområden

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Enligt det konstitutionella fördraget intar s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse en särställning i unionens verksamhet. Trots att fördraget inte innehåller någon definition av dessa tjänster, är det i princip fråga om sådana tjänster som produceras i allmänt ekonomiskt syfte och beträffande vilka det är motiverat att beakta t.ex. regionala eller sociala aspekter när produktionen och tillhandahållandet av tjänsterna regleras. Enligt artikel III-122 i det konstitutionella fördraget skall unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som

gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Det är fråga om en horisontell princip som skall iaktas inom det konstitutionella fördragets hela tillämpningsområde. Dessutom berörs tjänster av allmänt ekonomiskt intresse av vissa andra bestämmelser i det konstitutionella fördraget, vilkas tillämpning inte begränsas av den allmänna bestämmelsen i artikel III-122.

Förpliktelsen att beakta ställningen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse motsvarar den nuvarande artikel 16 i EG-fördraget. Den viktigaste ändringen jämfört med nuläget är att artikel III-122 i det konstitutionella fördraget innehåller en uttrycklig rättsgrund med stöd av vilken unionen genom en europeisk lag kan fastställa de principer som reglerar verksamheten i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt de ekonomiska och finansiella villkoren för dem. Bestämmelsen ger med andra ord unionen befogenhet att anta reglering av horisontell natur i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, inklusive villkor för finansieringen av dessa tjänster. Det förutsätts inte att regleringen har kopplingar till åtgärder som vidtas med stöd av andra bestämmelser i det konstitutionella fördraget och rättsgrunden kan således användas även på områden som inte berörs av unionens lagstiftning och den inre marknaden eller annan lagstiftning. Å andra sidan begränsar inte den nya rättsgrunden möjligheterna att vidta åtgärder i anslutning till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse med stöd av det konstitutionella fördragets specialbestämmelser. När det gäller befogenhetens natur är det fråga om en sak där unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet. Beslutsförfarandet är ordinarie lagstiftningsförfarande.

Under regeringskonferensen kompletterades artikel III-122 i det konstitutionella fördraget med två skrivningar som inskränker bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt den första begränsar inte skyldigheten att beakta ställningen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillämpningen av principerna för förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna i artikel I-5 i det konstitutionella fördraget. Enligt den andra skall dessa principer och villkor inte påverka medlemsstaternas befogenheter att, i överensstämmelse med andra bestämmelser i det konstitutionella fördraget, tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster. Bakom ändringarna låg flera medlemsstaters negativa eller skeptiska inställning till den nya rättsgrundsbestämmelsen som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Trots att ändringarna ansågs vara politiskt viktiga, är det svårt att förutsäga deras juridiska betydelse.

Immateriella rättigheter

I det konstitutionella fördragets kapitel om den inre marknaden ingår en ny rättsgrund (artikel III-176) vars syfte är att göra det möjligt att skapa europeiska rättigheter som skydd för immateriella rättigheter. Med stöd av bestämmelsen kan man för att uppnå detta syfte vidta åtgärder för att säkerställa ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen och för att upprätta centraliserade system för beviljande av tillstånd, samordning och kontroll på unionsnivå. Det är fråga om en sak där unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet. Beslutsförfarandet är ordinarie lagstiftningsförfarande. Bestämmelser om språkanvändningen i samband med dessa europeiska rättigheter meddelas dock i en europeisk lag som rådet antar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Enligt de nuvarande grundfördragen är det inte möjligt att vidta andra åtgärder än sådana som syftar till tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar med stöd av artiklarna 94 och 95 i EG-fördraget, även om det vore fråga om åtgärder som gäller den inre marknaden. I brist på en uttrycklig rättsgrund har man varit tvungen att vidta lagstiftningsåtgärder som gäller immateriella åtgärder och som kompletterar medlemsstaternas nationella system med stöd av artikel 308 i EG-fördraget. Den nya rättsgrunden minskar behovet av att använda den sistnämnda bestämmelsen som

rättsgrund för lagstiftningsåtgärder som gäller europeiska rättigheter som skydd för immateriella rättigheter.

Rymden

I samband med bestämmelserna om forskning och teknisk utveckling i det konstitutionella fördraget finns bestämmelser om en europeisk rymdpolitik och de åtgärder som behövs för att utveckla den (artikel III-254). Syftet med unionens rymdpolitik är att främja vetenskapliga och tekniska framsteg samt industriell konkurrenskraft i unionen. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör rymden till de områden där unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet. Till skillnad från huvudprincipen för delad befogenhet hindrar dock utövandet av unionens befogenhet inte medlemsstaterna från att utöva sin egen befogenhet. Beslutsförfarandet är ordinarie lagstiftningsförfarande.

Eftersom unionens nuvarande grundfördrag inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om rymden har åtgärder vidtagits å ena sidan med stöd av EG-fördragets bestämmelser om forskning och teknisk utveckling samt å andra sidan med stöd av artikel 308 i EG-fördraget. Att en uttrycklig rättsgrund tas in i det konstitutionella fördraget kan anses inte bara förbättra unionens verksamhetsbetingelser utan också förtydliga fördraget.

Energi

Artikel III-256 i det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om unionens energipolitik. Genom de åtgärder som vidtas med stöd av bestämmelsen försöker man garantera att energimarknaden fungerar samt garantera energiförsörjningen i unionen. Likaså är strävan att främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör energin till de områden där unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet.

Energiförsörjningen och de frågor som hänför sig till den har traditionellt ansetts höra till statens mest centrala uppgifter. Av de nya rättsgrunder som intogs i det konstitutionella fördraget var det också rättsgrunden för energi som väckte klart mest debatt och i vissa medlemsstater direkt motstånd när det konstitutionella fördraget bereddes. I stor utsträckning till följd av detta har unionens befogenhet i artikel III-256 avgränsats synnerligen exakt. De åtgärder som vidtas med stöd av bestämmelsen skall hänföra sig till upprättandet av den inre marknaden eller dess funktion och de skall ta hänsyn till kravet på att bevara och förbättra miljön. Åtgärderna skall inte påverka en medlemsstats rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur. Till följd av den ändring som företogs under regeringskonferensen skall likaså åtgärder som främst är av fiskal karaktär föreskrivas i en europeisk lag som antas av rådet med enhällighet efter att man hört Europaparlamentet i stället för i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande. Enligt den avgränsning som fogades till artikel III-256 under regeringskonferensen begränsar den befogenhet som tilldelas unionen genom bestämmelsen ändå inte tillämpningen av andra bestämmelser i det konstitutionella fördraget. Att t.ex. åtgärder som gäller villkoren för utnyttjandet av energikällor, valet mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur ställs utanför tillämpningsområdet för artikel III-256 skall således inte påverka unionens befogenhet att reglera dessa frågor med stöd av andra rättsgrundsbestämmelser, t.ex. med stöd av artikel III-234.2 som gäller miljön.

Enligt artikel 3.1 punkt u i det nuvarande EG-fördraget skall gemenskapens verksamhet innefatta bl.a. åtgärder på energiområdet. Unionens nuvarande grundfördrag innehåller ändå inte någon

uttrycklig rättsgrund för åtgärderna i fråga, utan hittills har gemenskapens åtgärder på energiområdet grundat sig framför allt på EG-fördragets bestämmelser om den inre marknaden (artikel 95), transeuropeiska nät (artikel 154) och miljön (artikel 175) samt artikel 308.

Turism

Artikel III-281 ger unionen befogenhet att komplettera medlemsstaternas insatser inom turistsektorn. Syftet med verksamheten är i synnerhet att främja konkurrenskraften hos företag som är belägna inom unionen genom att stimulera skapandet av en miljö som är gynnsam för företagsutvecklingen inom denna sektor och främja samarbetet mellan medlemsstaterna. När det gäller befogenhetens karaktär hör turismen till de områden där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Beslutsförfarandet är ordinarie lagstiftningsförfarande.

För närvarande nämns åtgärder inom turistsektorn på samma sätt som energi i artikel 3.1 punkt u i EG-fördraget, men fördraget innehåller inga andra uttryckliga bestämmelser om turism. I avsaknad av en uttrycklig rättsgrund har enskilda åtgärder vidtagits med stöd av andra bestämmelser i fördraget, t.ex. artikel 308. Konventets förslag innehöll inga bestämmelser om turism, utan de tillfogades det konstitutionella fördraget först under regeringskonferensen.

Idrott

Artikel III-282 i det konstitutionella fördraget om utbildning, ungdoms- och idrottsfrågor innehåller en uttrycklig rättsgrund som möjliggör åtgärder i anslutning till idrott. På idrottens område är målet för unionens insatser att främja rättvisan och öppenheten i idrottstävlingar och samarbetet mellan idrottsorganisationerna samt att skydda idrottsutövarnas fysiska och moraliska integritet, särskilt när det gäller unga idrottsmän och idrottskvinnor. I verksamheten bör man beakta idrottens specifika karaktär, dess strukturer som bygger på frivilliga insatser samt dess sociala och pedagogiska funktion. Enligt befogenhetsklassificeringen hör idrotten till de områden där man kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Europeiska lagar och ramlagar antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Eftersom unionens nuvarande grundfördrag inte innehåller någon uttrycklig rättsgrund för idrott har idrottsliga åtgärder vidtagits med stöd av bestämmelser som gäller andra politikområden i EG-fördraget. Detta har i flera fall varit förenat med tolkningsfrågor och den tänkta rättsgrunden har i vissa fall visat sig otillräcklig. Med en uttrycklig rättsgrundsbestämmelse kan man bidra till att en på samhällsaktivitet baserad idrott utvecklas och främja dess pedagogiska och sociala betydelse samt idrottens europeiska särdrag. Rättsgrunden erbjuder också en grund för finansiering av handlingsprogram som gäller idrott.

Räddningstjänst

Det konstitutionella fördraget innehåller uttryckliga bestämmelser om räddningstjänst (artikel III-284). Syftet med bestämmelserna är att uppmuntra medlemsstaterna till samarbete i syfte att förstärka effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor. Unionens åtgärder kan gälla medlemsstaternas insatser (på nationell, regional och lokal nivå), samarbete inom unionen samt internationella åtgärder. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör räddningstjänsten till de områden där man kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Beslutsförfarandet är ordinarie lagstiftningsförfarande.

Unionens nuvarande grundfördrag innehåller ingen uttrycklig rättsgrund för räddningstjänsten, utan åtgärder på detta område nämns endast i artikel 3.1 punkt u i EG-fördraget. Genomförandet och samordningen av den reglering som gäller räddningstjänsten har försvårats av att bestämmelser om flera olika politikområden har varit tillämpliga. Uttryckliga bestämmelser om räddningstjänsten kan anses inte bara förbättra unionens verksamhetsförutsättningar utan också klarlägga verksamheten på detta område.

Samarbetet kring räddningstjänsten påverkas också av artikel I-43 i det konstitutionella fördraget, dvs. den solidaritetsklausul som gäller terrorism samt naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor. Solidaritetsklausulens genomföraderegler har preciserats i artikel III-329. Utöver dessa påverkar reglerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken räddningstjänstsamarbetet i fråga om insatser som riktar sig till områden utanför unionen.

Administrativt samarbete

Artikel III-285 i det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om administrativt samarbete. Det är fråga om en insats från unionens sida som är avsedd att stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten. Artikel III-285 är sekundär i förhållande till det konstitutionella fördragets andra bestämmelser om administrativt samarbete, och den begränsar inte kommissionens rättigheter och skyldigheter som övervakare av genomförandet av unionsrätten. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör det administrativa samarbetet till de områden där stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder kan vidtas. Beslutsförfarandet är ordinarie lagstiftningsförfarande.

Redan nu använder unionen sig av icke-bindande program vilkas syfte är att främja samarbetet mellan medlemsstaternas förvaltningar vid genomförandet av unionslagstiftningen. Syftet med bestämmelsen om administrativt samarbete är att skapa en behörig rättsgrund för dessa åtgärder, som för närvarande kan vidtas endast via ett gemensamt program.

Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

Flera medlemsstater, inklusive Finland, förhöll sig avvaktande till den nya rättsgrunden för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt statsrådets ståndpunkt (SRR 2/2003 rd), som riksdagens utrikesutskott omfattade (UtUB 4/2003 rd), hade det varit möjligt att trygga de offentliga servicemålen ställning också i framtiden när unionens lagstiftning om den inre marknaden utvecklas inom ramen för en bestämmelse av det slag som finns i de nuvarande grundfördragen. Innehållet i de åtgärder som vidtas med stöd av artikel III-122 i det konstitutionella fördraget är svårt att bedöma på förhand redan på grund av skillnaderna i syn på definitionen av de tjänster som bestämmelserna omfattar. De ändringar som företogs i artikel III-122 under regeringskonferensen undanröjer inte på ett helt tillfredsställande sätt den flertydighet som hänför sig till bestämmelsens tillämpningsområde.

Den nya rättsgrunden som gäller skapandet av europeiska rättigheter som skydd för immateriella rättigheter tjänar Finlands mål, enligt vilket flexibilitetsklausulen i artikel I-18 i det konstitutionella fördraget bör tillämpas endast i undantagsfall (SRR 2/2003 rd och UtUB 4/2003 rd). Bestämmelsen förenklar och förtydligar också grundfördragen.

Trots att det var Finland mål att undanta frågorna om energiförsörjningens driftssäkerhet från unionens befogenhet (SRR 2/2003 rd och UtUB 4/2003 rd), kan bestämmelsen om energi i det konstitutionella fördraget godkännas av Finland som ett led i arbetet med att göra grundfördragen

enklare och tydligare, eftersom dess ordalydelse är noggrant avgränsad. Bestämmelsen skapar ingen rättsgrund med stöd av vilken Finland skulle kunna förpliktas att avstå från den lagstiftning som förbjuder bearbetning, upplagring och permanent deponering i Finland av kärnavfall från utlandet.

Den uttryckliga rättsgrunden för räddningstjänsten intogs i konventets förslag på initiativ av Finlands företrädare (SRR 2/2003 rd). Statsrådet understödde också en uttrycklig rättsgrund för det administrativa samarbetet och var berett att godkänna de nya rättsgrunderna för rymden och idrotten (SRR 2/2003 rd). Riksdagens utrikesutskott omfattade statsrådets ståndpunkt till dessa delar (UtUB 4/2003 rd).

3.2.5.2.2 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Målen och de centrala principerna för området med frihet, säkerhet och rättvisa

Enligt det konstitutionella fördraget skall Europeiska unionen erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser. Detta är ett av unionens centrala mål, som nämns i artikel I-3 i fördraget tillsammans med målet gällande den inre marknaden. Bestämmelser om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ingår i artikel I-42 och i kapitel IV i avdelning III i del III i fördraget.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa innebär för det första fri rörlighet för personer utan kontroll vid unionens inre gränser och att det utarbetas en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna. Med hjälp av politiken på området, i synnerhet civilrättsligt samarbete, underlättas för det andra tillgången till rättsväsendet i gränsöverskridande situationer. Genom polissamarbete och straffrättsligt samarbete i fråga om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa försöker unionen för det tredje säkerställa en hög säkerhetsnivå för sina medborgare.

Den centrala reformen avseende ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i det konstitutionella fördraget innebär att pelarindelningen i det nuvarande EU-fördraget försvinner. För närvarande lyder visum-, asyl- och invandrarpolitiken, den övriga politiken i anslutning till fri rörlighet för personer samt det civilrättsliga samarbetet under gemenskapsfördraget (unionens första pelare). Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet utgör åter EU-fördragets tredje pelare, och de principer, förfaranden och rättsliga instrument som skall tillämpas där avviker i många avseenden från dem som skall iakttas på gemenskapsfördragets område. I det konstitutionella fördraget placeras alla bestämmelser som hänför sig till området med frihet, säkerhet och rättvisa som en enda helhet. Samtidigt flyttas polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet så att det blir en del av det konstitutionella fördragets allmänna rättsliga referensram när gemenskapsrättens centrala faktorer (t.ex. kommissionens initiativrätt, beslut med kvalificerad majoritet i rådet, Europaparlamentets ställning, EU-domstolens befogenhet) i regel börjar tillämpas även på polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Ändringen kan beskrivas som att de aktuella områdena börjar omfattas av gemenskapen. Samtidigt har man ändå velat trygga medlemsstaternas inre suveränitet på polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetets område med de medel som beskrivs nedan.

Enligt det konstitutionella fördraget skall de allmänna bestämmelserna i del I i fördraget om unionens mål, befogenhet och utövningen av den vara tillämpliga på hela området med frihet, säkerhet och rättvisa, inklusive polissamarbete och straffrättsligt samarbete, även om artikel I-42 i fördraget innehåller vissa specialbestämmelser om området i fråga.

Den största ändringen i det konstitutionella fördraget jämfört med nuläget gäller polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, som på samma sätt som de andra delområdena av området med frihet, säkerhet och rättvisa skall omfattas av unionens och medlemsstaternas delade befogenhet. Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet berörs i det konstitutionella fördraget av de allmänna principerna för unionsrätten samt principerna för unionens befogenheter och utövningen av dem, t.ex. subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Flexibilitetsklausulen i artikel I-18 i fördraget samt specialbestämmelserna om intensivare samarbete är likaså tillämpliga på detta område. I stället för de särskilda rättsliga instrument som för närvarande använts i polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet – gemensamma ståndpunkter, rambeslut, beslut och konventioner – används de typer av akter som är gemensamma för unionens alla politikområden.

De allmänna bestämmelserna om unionens verksamhet i anslutning till bl.a. det ordinarie lagstiftningsförfarandets ställning som huvudsakligt beslutsförfarande, kommissionens initiativrätt och dess uppgift som övervakare av att fördraget iakttas samt användningen av det s.k. kommittéförfarandet vid genomförandet av unionsrätten utvidgas även mera allmänt till hela området med frihet, säkerhet och rättvisa i det konstitutionella fördraget. Likaså skall de allmänna principerna för Europeiska unionens domstols befogenheter, med vissa undantag som gäller polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, tillämpas på hela området med frihet, säkerhet och rättvisa, vilket kan betraktas som en betydande reform i synnerhet med avseende på skyddet för de grundläggande rättigheterna och annat rättsskydd. När det gäller rättsliga och inrikes frågor försvinner alla de nuvarande särskilda bestämmelserna i EG-fördraget om domstolens befogenheter, och det allmänna systemet skall tillämpas på dem till alla delar. Också de nuvarande särskilda förfarandena i EU-fördraget som gäller polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet försvinner på ett undantag när. Utanför unionsdomstolens befogenheter står fortfarande bedömningen av korrektheten och proportionaliteten hos åtgärder som vidtas av polismyndigheterna och andra myndigheter som övervakar att lagen iakttas samt bedömningen av uppfyllandet av medlemsstatens skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

I det konstitutionella fördragets bestämmelser om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa har man framför allt när det gäller polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet försökt beakta särdragen hos politikområdet i fråga, vilka har att göra med myndigheternas utövning av offentlig makt i medlemsstaterna samt mera allmänt med statens (inre) suveränitet. För det första betonas Europeiska rådets roll som vägvisare för unionens åtgärder: Europeiska rådet skall ange strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen. För det andra deltar medlemsstaterna i utvärderingen av genomförandet av politiken på området med frihet, säkerhet och rättvisa. På området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete deltar de nationella parlamenten direkt i kontrollen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet samt övervakar med större befogenheter än normalt iakttagandet av subsidiaritetsprincipen. På området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete har dessutom en grupp medlemsstater som representerar en fjärdedel av medlemsstaterna initiativrätt vid sidan av kommissionen.

Särdragen hos området med frihet, säkerhet och rättvisa har beaktats i det konstitutionella fördraget även med de särskilda avgränsningar som gäller unionens befogenheter och utövningen av dem. Utgångspunkten är att unionens åtgärder skall respektera medlemsstaternas olika rättssystem och rättstraditioner. Ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten vilar entydigt på medlemsstaterna och Europeiska unionens domstol har inte befogenhet att undersöka medlemsstaternas myndigheters åtgärder till dessa delar.

Genom det konstitutionella fördraget klarläggs också på allmän nivå skillnaden mellan unionens lagstiftningsåtgärder och det praktiska operativa samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter

som sker inom unionens ram. Det operativa samarbetet är en särskild samarbetsform som används på området med frihet, säkerhet och rättvisa och i synnerhet när det gäller den inre säkerheten, och som hänvisar till samarbetet mellan medlemsstaternas polismyndigheter och andra laglighetsövervakningsmyndigheter samt de juridiska myndigheterna i gränsöverskridande brottsärenden. Genom fördraget inrättas en särskild kommitté för den inre säkerheten som skall se till att det operativa samarbetet främjas och förstärks.

Att pelarindelningen försvinner och principer som motsvarar det s.k. gemenskapsförfarandet tas i bruk också på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete betyder inte i sig att befogenheter överförs från medlemsstaterna till unionen. Ändringarna i fråga kan ändå inte undgå att påverka karaktären av unionens befogenheter, deras användningsformer och de rättsliga verkningarna av att dessa befogenheter utövas, t.ex. genom att de allmänna principer för gemenskapsrätten som fastställts genom EG-domstolens rättspraxis kommer att gälla även polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. I och med att grundfördraget får en enhetlig struktur utvidgas t.ex. tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen i artikel I-18 jämfört med artikel 308 i det nuvarande EG-fördraget till att omfatta också polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Man skall däremot göra skillnad mellan dessa ändringar i befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna och de ändringar som direkt följer av ändringar i de bestämmelser som gäller politiken på området med frihet, säkerhet och rättvisa eller de helt nya rättsgrundsbestämmelser som gäller politiken i fråga. Det konstitutionella fördragets inverkan på befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna när det gäller politiken på området med frihet, säkerhet och rättvisa bedöms särskilt nedan.

Ett särdrag hos de rättsliga och inrikes frågorna är de undantagsarrangemang som hänför sig till vissa medlemsstaters ställning samt att vissa stater utanför unionen är involverade i unionens regelverk. Det konstitutionella fördraget ändrar inte grunderna för de undantagsarrangemang som gäller Irland, Förenade kungariket och Danmark. Det konstitutionella fördraget inverkar inte heller på bestämmelserna om anslutning till Schengen, enligt vilka fullständig tillämpning av Schengenreglerna och slopande av de inre gränskontrollerna för nya medlemsstaters del förutsätter ett särskilt beslut av rådet.

Politiken på området med frihet, säkerhet och rättvisa

Syftet med unionens gemensamma gränskontrollpolitik är ett område inom vilket personer oavsett medborgarskap kan röra sig fritt utan gränskontroller, samt utvecklandet av ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. Det sistnämnda betyder ändå inte att det inrättas en gränskontrollmyndighet för Europeiska unionen i stället för den gränskontroll som medlemsstaterna ansvarar för. Målet avseende det integrerade systemet för förvaltning av de yttre gränserna ingår redan i det nuvarande EG-fördraget. När det gäller att genomföra gränskontrollpolitiken innehar myndigheternas operativa samarbete och unionens åtgärder i anslutning därtill samt visumpolitiken en central position.

EU:s nuvarande politik avseende asyl har i huvudsak omfattat antagandet av minimiregler på området. Enligt det konstitutionella fördraget skall unionen anta bestämmelser om ett gemensamt europeiskt asylsystem. Syftet med unionens gemensamma politik avseende asyl, alternativt skydd och tillfälligt skydd är att erbjuda en lämplig status till alla medborgare i tredjeland som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om "non-refoulement". Denna politik skall överensstämja med kraven i internationella avtal, bl.a. konventionen och protokollet om flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77 – 78/1968).

Med hjälp av den gemensamma invandringspolitiken försöker man säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av medborgare i tredjeland som är lagligen bosatta på unionens territorium samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel. Det konstitutionella fördraget innehåller också en ny rättsgrund för åtgärder i syfte att stimulera och stödja integreringen av människor som är lagligen bosatta på unionens territorium. Åtgärderna i syfte att bekämpa människohandel kan kompletteras även med hjälp av straffrättsligt samarbete. Enligt det konstitutionella fördraget har unionen ändå inte befogenhet att besluta hur många tredjelandsmedborgare, med ursprung i ett tredjeland, som får beviljas inresa till dess medlemsstaters territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare.

Jämfört med de nuvarande bestämmelserna om asyl, gränskontroll- och invandringspolitik i EG-fördraget förenklar det konstitutionella fördraget rättsgrunderna i fråga och förenhetligar de tillämpliga beslutsförfarandena. Genom fördraget stärks den princip om solidarisk och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna, inbegripet även de finansiella konsekvenserna (den s.k. solidaritetsklausulen), som redan nu tillämpas som allmän princip. Det konstitutionella fördragets bestämmelser om politik som gäller kontroll vid gränser, asyl och invandring utvidgar inte unionens befogenhet i någon nämnvärd omfattning jämfört med nuläget, utan ändringarna innebär i första hand att den nuvarande befogenhetsfördelningen förtydligas.

När det gäller det civilrättsliga samarbetet är huvudmålet för unionens verksamhet att säkerställa att principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden iakttas i gränsöverskridande situationer i syfte att förbättra personers rättsskydd. Det konstitutionella fördraget utvidgar inte unionens befogenhet i någon nämnvärd omfattning jämfört med nuläget.

Också när det gäller det straffrättsliga samarbetet har i det konstitutionella fördraget som huvudprincip inskrivits principen om ömsesidigt erkännande av avgöranden. I fördraget ges unionen befogenhet att meddela minimiregler om det straffrättsliga förfarandet i den mån det är nödvändigt för att underlätta ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga myndigheters beslut samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. De delar av det straffrättsliga förfarandet som omfattas av minimireglerna om ömsesidigt erkännande av avgöranden eller myndigheternas samarbete anges i princip uttömmande i det konstitutionella fördraget. Minimireglerna kan emellertid gälla även andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka rådet i förväg har reglerat genom ett europeiskt beslut. Vid antagandet av detta beslut skall rådet besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Minimireglerna skall inte hindra medlemsstaterna från att behålla en högre skyddsnivå för personer, t.ex. regler om brottsoffers rättigheter.

Till det processuella straffrättsliga samarbetet hör också att främja samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter t.ex. genom att förhindra konflikter mellan medlemsstaterna som gäller domstolens befogenheter. Enligt det konstitutionella fördraget föreskrivs nödvändiga åtgärder i europeiska lagar eller ramlagar.

Den befogenhet som i det konstitutionella fördraget ges unionen att meddela minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder när det gäller vissa brott innebär en betydande reform av det materiella straffrättsliga samarbetet. De åtgärder som anges i det konstitutionella fördraget kan gälla främst de områden av allvarlig gränsöverskridande brottslighet som uppräknas uttömmande i fördraget. De är terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad brottslighet. Förteckningen kan emellertid också

utvidgas genom ett enhälligt europeiskt beslut av rådet. För det andra kan minimireglerna gälla en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar, när detta visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder skall kunna genomföras effektivt, t.ex. miljöpolitiken.

I både bestämmelserna om straffrättsligt förfarande och materiell straffrätt möjliggörs undantag från det ordinarie lagstiftningsförfarandet med hjälp av en särskild s.k. nödbromsmekanism. En medlemsstat som anser att ett utkast till europeisk ramlag skulle påverka grundläggande aspekter av dess straffrättsliga system, får begära att utkastet till ramlag överlämnas till Europeiska rådet. Om minst en tredjedel av medlemsstaterna önskar upprätta ett fördjupat samarbete på grundval av det berörda utkastet till akt, kan en medlemsstat i sista hand ställa sig utanför den planerade akten.

Ovan beskrivna minimiregler och främjandet av myndigheternas samarbete kompletteras av de åtgärder för att uppmuntra och stödja förebyggandet av brottslighet som vidtas av unionen.

Bestämmelserna i det konstitutionella fördraget utvidgar unionens befogenheter jämfört med artiklarna 31 och 34 i EU-fördraget trots att dess befogenhet i fråga om de minimiregler som gäller delar av det straffrättsliga förfarandet, straff och påföljder fortfarande i princip begränsar sig till specifika frågor. Gemenskapen har visserligen redan nu under vissa förutsättningar ansetts ha befogenheter att ålägga medlemsstaterna att i sin nationella lagstiftning föreskriva om straffrättsliga påföljder för att säkerställa ett effektivt genomförande av gemenskapslagstiftningen. Befogenheten att besluta om nivån på påföljderna och deras karaktär tillkommer emellertid medlemsstaterna (domen 13.9.2005 i mål C-176/03 kommissionen mot rådet (talan om ogiltigförklaring gällande rådets rambeslut 2003/80/RIF om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser)). Som utvidgningar av unionens befogenheter kan däremot betraktas de rättsgrunder med stöd av vilka de delar av det straffrättsliga förfarandet som omfattas av minimiregler eller den uttömmande förteckningen över allvarliga, gränsöverskridande brott kan utvidgas genom ett enhälligt europeiskt beslut av rådet.

Området för det operativa straffrättsliga samarbetet omfattar för det första stöd till samordning mellan de nationella myndigheter som har till uppgift att utreda och lagföra allvarlig gränsöverskridande brottslighet. För denna uppgift innehåller det konstitutionella fördraget en uttrycklig rättsgrund för inrättandet av Eurojust genom en europeisk lag, vilken ersätter rådets nuvarande beslut om inrättande av Eurojust (rådets beslut 2002/187/RIF, EGT L 63, 6.3.2002 s. 1). Enligt det konstitutionella fördraget skall Eurojusts uppgift vara att bekämpa allvarlig brottslighet och i synnerhet att stärka det rättsliga samarbetet i anslutning därtill. För närvarande samordnar Eurojust undersökningar och åtal som berör flera medlemsstaters territorium. På basis av Eurojusts verksamhet kan med stöd av det konstitutionella fördraget en europeisk åklagarmyndighet inrättas, vars uppgifter i princip begränsas till att bekämpa brott som skadar unionens finansiella intressen. Åklagarmyndighetens befogenheter kan dock genom ett enhälligt europeiskt beslut av Europeiska rådet utsträckas till att även omfatta grov brottslighet som har ett gränsöverskridande inslag. Ingetdera beslutet förutsätter godkännande av de nationella parlamenten. Åklagarmyndighetens befogenheter hänför sig i hög grad till medlemsstaternas myndigheters utövning av offentlig makt och i synnerhet till området för 104 § i Finlands grundlag som gäller åklagarväsendet. Bestämmelserna gällande både Eurojust och i synnerhet åklagarmyndigheten utvidgar unionens befogenheter.

Enligt det konstitutionella fördraget bedrivs i unionen polissamarbete mellan polisen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade när det gäller att förebygga, upptäcka och utreda

brott. Åtgärder som hör till området får föreskrivas i europeiska lagar eller ramlagar. När det är fråga om operativt samarbete mellan dessa myndigheter skall rådet besluta med enhällighet.

Det konstitutionella fördraget innehåller en rättsgrund för Europeiska polisbyrå (Europol), som gör det möjligt att ersätta den konvention som nu ligger till grund för dess verksamhet (FördrS 78 – 79/1998) med en europeisk lag. Medlemsstaternas nationella parlament och Europaparlamentet ges uppgifter i anslutning till kontrollen över Europol. Genom det konstitutionella fördraget görs det också möjligt att tilldela Europol operativa uppgifter. Europol kan emellertid utföra dessa endast i samverkan och samförstånd med myndigheterna i den medlemsstat vars territorium berörs. Det konstitutionella fördraget innebär inga betydande förändringar i omfattningen av unionens befogenheter vad gäller polisarbetet, även om unionens befogenheter som komplement till myndigheternas befogenheter i medlemsstaterna när det gäller Europol utvidgas något på området för brottsbekämpande operativt samarbete.

Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

Finlands långsiktiga mål har varit att effektivisera unionens beslutsfattande och att förenhetliga lagstiftningsförfarandena på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Finland har understött en utvidgning av gemensksförfarandet och framför allt beslutsfattandet med kvalificerad majoritet till att omfatta i princip hela området med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta centrala förhandlingsmål kan anses vara uppnått. Genom det konstitutionella fördraget effektiviseras politiken på området med frihet, säkerhet och rättvisa samt genomförandet av principerna om öppenhet och demokrati. Också det att domstolens befogenhet utsträcks till området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete motsvarar Finlands mål att främja tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna i unionen.

Finlands förhandlingsmål gällde särskilt den materiella straffrätten samt möjligheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. På området för materiell straffrätt kunde statsrådet godkänna en övergång till beslut med kvalificerad majoritet i rådet förutsatt att unionens straffrättsliga befogenhet fastställs tillräckligt exakt avgränsad och gäller vissa grova brott med gränsöverskridande inslag vilka förtecknas uttömmande (SRR 2/2003 rd). Riksdagen omfattade statsrådets ståndpunkt (UtUB 4/2003 rd). Det förhandlingsresultat som ingår i det konstitutionella fördraget uppfyller inte Finlands mål när det gäller avgränsningen av befogenheten (SRR 2/2003 rd). Genom de ovan beskrivna processuella garantierna (det s.k. nödbromsförfarandet) ger det ändå Finland en möjlighet att vid behov ställa sig utanför tillämpningen av en sådan europeisk ramlag som kan anses äventyra grundläggande aspekter av vårt straffrättsliga system.

En annan central fråga under förhandlingarna gällde inrättandet av den europeiska åklagarmyndigheten. På samma sätt som flera andra medlemsstater har Finland inte ansett det vara nödvändigt att inrätta myndigheten, eftersom inrättandet av myndigheten inte är i harmoni med tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande av avgöranden, som utgör en allmän princip för det straffrättsliga samarbetet. Finland har betonat att principen i fråga bör utgöra en hörnsten för det rättsliga samarbete som bedrivs inom ramen för unionen (SRR 2/2003 rd). Även riksdagens ståndpunkt till inrättandet av myndigheten har varit negativ (GrUU 7/2003 rd, UtUB 4/2003 rd). Det uppnådda förhandlingsresultatet, enligt vilket åklagarmyndigheten inte inrättas genom det konstitutionella fördraget utan det enbart blir möjligt att inrätta myndigheten genom en europeisk lag som rådet antar med enhällighet, kan accepteras av Finland. Finland har i sista hand möjlighet att förhindra att myndigheten inrättas eller att säkerställa att myndighetens befogenheter och uppgifter fastställs tillräckligt klart och avgränsas till att gälla endast vissa typer av brott.

3.2.5.2.3 Politiken på andra områden

Inre marknaden

Bestämmelserna om den inre marknaden har i det konstitutionella fördraget samlats i kapitel I i avdelning III i del III (artiklarna III-130 – III-179). Med undantag för vissa ändringar som i första hand gäller beslutsförfarandet motsvarar de bestämmelserna i avdelning I, III och VI i EG-fördragets tredje del.

I det konstitutionella fördraget börjar det ordinarie lagstiftningsförfarandet gälla för undantagandet av viss verksamhet från tillämpningen av fördragets bestämmelser om etableringsfrihet (artikel III-139 andra stycket), samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare (artikel III-141.1 punkt b), tillämpning av fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster även på sådana medborgare i tredjestat som har etablerat sig inom unionen (artikel III-144 andra stycket) samt åtgärder för att genomföra liberaliseringen av en särskild tjänst (artikel III-147). Ordinarie lagstiftningsförfarande skall också tillämpas på vissa åtgärder som gäller kapitalrörelser (artikel III-157.2 och artikel III-160), åtgärder för att eliminera en snedvridning på den inre marknaden (artikel III-174) samt vissa åtgärder inom den sociala trygghetens område för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare (artikel III-136). Till den sistnämnda bestämmelsen fogades dock under regeringskonferensen en s.k. nödbromsmekanism: om en medlemsstat anser att ett utkast till europeisk lag eller ramlag skulle negativt påverka grundläggande aspekter av dess sociala trygghetssystem eller inverka på den ekonomiska jämvikten i det systemet, får den begära att det skall överlämnas till Europeiska rådet. Efter diskussion kan Europeiska rådet antingen hänskjuta utkastet till rådet eller begära att kommissionen lägger fram ett nytt förslag.

När det gäller befogenhetsklassificeringen hör den inre marknaden till områdena för delad befogenhet med undantag för fastställandet av de konkurrensregler som behövs för den inre marknads funktion, vilket omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Med undantag för den nya rättsgrunden för immateriella rättigheter som behandlas i avsnitt 3.2.5.2.1 utvidgas inte unionens befogenheter jämfört med nuläget.

Ekonomisk och monetär politik

Kapitel II i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om ekonomisk och monetär politik som i EG-fördraget föreskrivs i avdelning VII i tredje delen. Ändringarna jämfört med de nuvarande bestämmelserna gäller framför allt de beslutsförfaranden som skall iakttas.

Kommissionens ställning i den multilaterala övervakningen av medlemsstaternas ekonomiska politik (artikel III-179) stärks i det konstitutionella fördraget genom att den får rätt att varna en medlemsstat vars ekonomiska politik inte är förenlig med de allmänna riktlinjer som rådet fastställt för unionens ekonomiska politik eller om det finns risk för att denna politik kan äventyra den ekonomiska och monetära unionens funktion. Behandlingen i rådet avviker från nuläget så att företrädaren för den berörda medlemsstaten inte deltar i omröstningen om saken.

I det konstitutionella fördraget har kommissionen också en starkare ställning än nu i förfarandet gällande underskott i den offentliga sektorns finanser (artikel III-184). Den kan avge ett yttrande som gäller alltför stora underskott inte bara till rådet utan även till den berörda medlemsstaten. Den tvingande beslutsrätten i förfarandet bibehålls dock hos rådet. Kvalificerad majoritet bestäms till

skillnad från nuläget i enlighet med det konstitutionella fördragets allmänna bestämmelser om kvalificerad majoritet.

Det konstitutionella fördraget innehåller ett särskilt avsnitt för de medlemsstater som har euron som valuta (avsnitt 4 i kapitel II i avdelning III i del III), och genom bestämmelserna i det fästs särskild uppmärksamhet vid samordningen av den ekonomiska politik som bedrivs av staterna inom euroområdet och deras budgetdisciplin samt vid euroområdets yttre representation. Rådet skall anta åtgärder för de medlemsstater som har euron som valuta vilka syftar till att stärka dessa staters budgetdisciplin och utarbetar för de berörda medlemsstaterna riktlinjer för den ekonomiska politiken. Därvid tillämpas ovan nämnda allmänna förfaranden för samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik och underskott i den offentliga sektorns finanser. I beslutsfattandet i rådet deltar bara staterna inom euroområdet.

I det konstitutionella fördraget utvecklas också samordningen av den ekonomiska politik som staterna inom euroområdet bedriver genom att betona ställningen för den informella grupp som består av ministrarna från dessa medlemsstater (artikel III-195). I det protokoll som fogats till det konstitutionella fördraget har inskrivits principer för gruppens verksamhet som i huvudsak motsvarar dess nuvarande verksamhet. Nytt i protokollet är att gruppen med en majoritet av medlemmarna väljer ordförande för en mandatperiod på två och ett halvt år.

När det gäller euroområdets yttre representation antar rådet enligt det konstitutionella fördraget gemensamma ståndpunkter avseende frågor som är av särskilt intresse för den ekonomiska och monetära unionen inom de berörda internationella finansinstitutionerna och finanskonferenserna. Rådet får också anta lämpliga åtgärder för att säkerställa enad representation inom de berörda internationella finansinstitutionerna och finanskonferenserna (artikel III-196). En ändring jämfört med de nuvarande bestämmelserna är att i omröstningarna i rådet deltar då endast de medlemmar i rådet som företräder medlemsstater som har euron som valuta.

Det konstitutionella fördraget innebär vissa ändringar i lagstiftningsförfarandena på området för den ekonomiska och monetära unionen, vilka ändå inte på något väsentligt sätt förändrar maktförhållandena mellan institutionerna. I det konstitutionella fördraget övergår man till ordinarie lagstiftningsförfarande i fråga om meddelandet av närmare föreskrifter om det multilaterala övervakningsförfarandet (artikel III-179.6), ändrandet av vissa bestämmelser i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (artikel III-187.3) samt nödvändiga åtgärder för att använda euron som gemensam valuta (artikel III-191). Å andra sidan försvagas Europaparlamentets ställning i vissa frågor som gäller den ekonomiska och monetära unionen, t.ex. när man skall besluta om regler som behövs för att närmare ange hur vissa förbud skall tillämpas (artikel III-183.2), särskilda uppgifter som tilldelas Europeiska centralbanken (artikel III-185.6) samt harmonisering av valörerna och de tekniska specifikationerna för de euromynt som skall sättas i omlopp (artikel 186.2).

En annan ändring jämfört med nuläget är att när rådet beslutar om ändringar i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken skall rådet enligt det konstitutionella fördraget besluta med kvalificerad majoritet även när förslaget kommer från kommissionen. För närvarande tillämpas beslut med kvalificerad majoritet endast när initiativet kommer från Europeiska centralbanken, medan regeln är att beslutet skall vara enhälligt när förslaget kommer från kommissionen.

När det gäller befogenhetsklassificeringen omfattas den monetära politiken av unionens exklusiva befogenhet för de medlemsstater som har euron som valuta, medan det för de andra

medlemsstaternas del är fråga om delad befogenhet. Den ekonomiska politiken hör däremot inte till någon av unionens tre huvudsakliga befogenhetskategorier, utan den berörs av det konstitutionella fördragets bestämmelser om samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik. Befogenheten när det gäller unionens ekonomiska och monetära politik ändras inte jämfört med nuläget.

Sysselsättning

Bestämmelser om sysselsättning ingår i avsnitt 1 i kapitel III i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-203 – III-208). Med undantag för vissa små ändringar motsvarar de bestämmelserna i avdelning VIII i det nuvarande EG-fördragets tredje del.

Sysselsättningen hör inte till någon av unionens tre huvudsakliga befogenhetskategorier utan den berörs av det konstitutionella fördragets bestämmelser om samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik. Det konstitutionella fördraget medför inte att unionens befogenheter utvidgas jämfört med nuläget.

Socialpolitik

Socialpolitiken berörs av bestämmelserna i avsnitt 2 i kapitel III i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-209 – III-219). De motsvarar i huvudsak bestämmelserna i kapitel 1 och 2 i avdelning XI i EG-fördragets tredje del.

Socialpolitiken är delvis ett område med delad befogenhet och delvis berörs den av det konstitutionella fördragets bestämmelser om samordning av medlemsstaternas ekonomiska, sysselsättnings- och socialpolitik. Trots att det inte entydigt anges i fördraget vilka områden av socialpolitiken som omfattas av delad befogenhet, skall till dem anses höra åtminstone unionens befogenhet enligt artikel III-210.2 punkt b att fastställa minimikrav på de områden som avses i punkt 1 a-i i nämnda bestämmelse samt befogenheten enligt artikel III-214.3 att vidta åtgärder enligt bestämmelsen som gäller mäns och kvinnors jämställdhet, anställning och yrke. I den socialpolitik som hör till unionens befogenhet är det till övriga delar fråga om samordning av medlemsstaternas socialpolitik enligt artikel I-15.3 i fördraget. Den grundläggande principen förblir således att det hör till medlemsstaternas nationella befogenhet att bestämma de grundläggande principerna för det sociala trygghetssystemet. Det konstitutionella fördraget utvidgar inte unionens befogenheter på socialpolitikens område.

Artikel III-213 i det konstitutionella fördraget ger kommissionen befogenhet att för att nå målen för unionens socialpolitik främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder på de socialpolitiska områden som omfattas av avsnittet om socialpolitik i fördraget. I detta syfte skall kommissionen i nära kontakt med medlemsstaterna företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd både om problem som uppstår på det nationella planet och problem som berör internationella organisationer, särskilt genom initiativ med syftet att ange riktlinjer och indikationer, organisera utbytet av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Trots att innehållet i de medel som bestämmelsen avser påminner om den s.k. öppna samordningsmetoden, är det – till skillnad från den öppna samordningen – fråga om utövning av unionens befogenheter inom de gränser som bestämmelsen sätter. Den öppna samordningsmetoden behandlas i kapitel 3.2.3.3.

Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning föreskrivs i avsnitt 3 i kapitel III i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-220 – III-224). Jämfört med de nuvarande bestämmelserna i avdelning XVII i EG-fördragets tredje del kan man anse att den viktigaste allmänna reformen är att territoriell sammanhållning fogas till strukturfondernas mål jämsides med ekonomisk och social sammanhållning. Vid fastställandet av strukturfondernas uppgifter och inrättandet av sammanhållningsfonden kommer man dessutom efter en övergångsperiod att börja iakttä ordinarie lagstiftningsförfarande.

För Finlands del kan den viktigaste förändringen ändå anses vara den definition som regeringskonferensen tillfogade i artikeln om sammanhållningspolitikens centrala mål (artikel III-220) av de områden till vilka särskild hänsyn skall tas när denna politik bedrivs. Till dem hör bl.a. regioner med allvarliga och permanenta naturbetingade eller demografiska nackdelar såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet. Bestämmelsen skapar väsentligt bättre förutsättningar än nu att på ett bestående sätt trygga den särställning som i protokoll nr 6 till 1994 års anslutningsfördrag tillerkändes ytterst glesbefolkade regioner i Finland och Sverige. Mål 6 enligt protokollet till anslutningsfördraget omvärderades i samband med Agenda 2000 och införlivades i det s.k. mål 1. Att de nordligaste ytterst glesbefolkade regionernas ställning erkänns på grundfördragsnivå i den artikel som gäller sammanhållningspolitikens mål stärker avsevärt dessa regioners ställning under kommande finansieringsperioder. Denna bestämmelse kompletteras av artikel 63 i protokollet om 1972, 1979, 1985 och 1994 års anslutningsfördrag, vilket fogats till det konstitutionella fördraget. Genom denna artikel bibehålls både definitionen av nordliga ytterst glesbefolkade regioner enligt protokoll 6 till 1994 års anslutningsfördrag och den förteckning i bilaga 1 till nämnda protokoll över de områden som avses i bestämmelsen i fråga.

Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning hör vad befogenhetsklassificeringen beträffar till områdena med delad befogenhet. Det konstitutionella fördraget har inga betydande verkningar för befogenheten när det gäller unionens sammanhållningspolitik.

Jordbruk och fiske

Unionens gemensamma jordbruks och fiskeripolitik berörs av bestämmelserna i avsnitt 4 i kapitel III i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-225 – III-232). Jämfört med den nuvarande avdelning II i EG-fördragets tredje del gäller de viktigaste ändringarna som följer av det konstitutionella fördraget beslutsförfarandet, i synnerhet den relativt omfattande övergången till ordinarie lagstiftningsförfarande och därigenom en väsentlig utvidgning av Europaparlamentets befogenheter på området för den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken.

Vid antagandet av lagstiftning som gäller den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken övergår man enligt det konstitutionella fördraget i regel till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-231.2). För att reglera vissa frågor – fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter – skall ändå inte lagstiftningsakter användas, utan nödvändiga åtgärder vidtas genom europeiska förordningar eller beslut, som antas av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen (artikel III-231.3). Gränsdragningen mellan de frågor som hör till området för det ordinarie lagstiftningsförfarandet och frågor som regleras genom akter på lägre nivå är i någon mån oklar och flertydig och hur den fungerar klarnar först i praktiken. Det kan hända att man blir tvungen att spjälka upp de nuvarande gemensamma marknadsordningsförordningarna när beslutanderätten delvis börjar tillkomma rådet och delvis rådet och parlamentet gemensamt.

Däremot förändras inte unionens mål eller omfattningen av dess befogenhet på jordbruks- och fiskeripolitikens område till följd av det konstitutionella fördraget. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör jordbruks- och fiskeripolitiken till områdena med delad befogenhet med undantag för åtgärder som syftar till att bevara havets biologiska resurser, som omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

Miljö

Bestämmelserna om miljö i avdelning XIX i EG-fördragets tredje del har intagits nästan som sådana i avsnitt 5 i kapitel III i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-234 – III-235). En hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö har också beaktats i unionens mål i del I i fördraget. Miljöskyddskraven skall också integreras i utformningen och genomförandet av all den politik och den verksamhet som avses i del III i fördraget. Också stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller en bestämmelse om miljöskydd (artikel II-97).

Det konstitutionella fördraget förändrar inte unionens befogenhet när det gäller miljöpolitiken. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör miljön till områdena med delad befogenhet.

Konsumentskydd

Artikel III-235 i det konstitutionella fördraget om konsumentskydd motsvarar i sak artikel 153 i EG-fördraget. Konsumentskyddskraven skall beaktas även när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs. Också stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller en bestämmelse om konsumentskydd (artikel II-98).

Det konstitutionella fördraget förändrar inte unionens befogenhet när det gäller konsumentskyddet. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör konsumentskyddet till områdena med delad befogenhet.

Transporter

Bestämmelserna om transporter i avsnitt 7 i kapitel III i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-236 – III-245) motsvarar i sak bestämmelserna i avdelning V i EG-fördragets tredje del.

Det konstitutionella fördraget påverkar inte unionens befogenhet när det gäller transporter. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör transporter till områdena med delad befogenhet.

Transeuropeiska nät

Avsnitt 8 i kapitel III i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget som gäller transeuropeiska nät (artiklarna III-246 – III-247) motsvarar i sak bestämmelserna i avdelning XV i EG-fördragets tredje del.

Det konstitutionella fördraget förändrar inte området för unionens befogenheter när det gäller transeuropeiska nät. När det gäller befogenhetsklassificeringen omfattas området av delad befogenhet.

Forskning och teknisk utveckling

Avsnitt 9 i kapitel III i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-248 – III-255) innehåller bestämmelser om forskning och teknisk utveckling samt rymden. Rymden behandlas separat i avsnitt 3.2.5.2.1.

I konventets förslag motsvarade bestämmelserna om forskning och teknisk utveckling i sak bestämmelserna i avdelning XVIII i EG-fördraget. Under regeringskonferensen höjdes emellertid målnivån för unionens verksamhet på området för forskning och teknisk utveckling genom att ett europeiskt forskningsområde med fri rörlighet för forskare, vetenskapliga rön och teknik sattes som uttryckligt mål, samt genom att i fördraget intogs en ny rättsgrund (artikel III-251.4) för nödvändiga åtgärder för att uppnå målet i fråga. Om dessa åtgärder föreskrivs i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande genom en europeisk lag.

Flera medlemsstater, bland dem Finland, ansåg ändå att åtgärderna i syfte att åstadkomma ett europeiskt forskningsområde inte får äventyra medlemsländernas nationella forskningspolitik. Till ovan nämnda ändring som gäller ett europeiskt forskningsområde hänför sig också en förklaring (nr 21) som fogades till regeringskonferensens slutakt och enligt vilken de grundläggande riktlinjerna och valen i medlemsstaternas forskningspolitik vederbörligen kommer att beaktas när unionen vidtar åtgärder inom forskning och teknisk utveckling. Genom en ändring som företogs under regeringskonferensen begränsades likaså de fleråriga ramprogrammen för forskning och teknisk utveckling till att gälla åtgärder finansierade av unionen.

Tryggandet av den nationella forskningspolitikens ställning framhävs också av den specialbestämmelse om forskning och teknisk utveckling samt rymden som ingår i befogenhetsklassificeringen. Enligt bestämmelsen får utövandet av unionens befogenhet inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter, trots att det är fråga om delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel I-14.3).

Artikel III-250 i det konstitutionella fördraget ger kommissionen befogenhet att i nära samarbete med medlemsstaterna ta initiativ för att främja samordning av medlemsstaternas verksamhet inom forskning och teknisk utveckling, särskilt genom initiativ med syftet att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Trots att innehållet i de metoder som bestämmelsen avser påminner om den s.k. öppna samordningsmetoden, är det – till skillnad från öppen samordning – fråga om utövning av unionens befogenhet. Den öppna samordningsmetoden behandlas i avsnitt 3.2.3.3.

Folkhälsa

Folkhälsan berörs av artikel III-278 i det konstitutionella fördraget, som motsvarar artikel 152 i EG-fördraget. Trots att bestämmelserna motsvarar varandra vad den grundläggande strukturen beträffar, innehåller det konstitutionella fördraget flera viktiga ändringar jämfört med det nuvarande grundfördraget. För närvarande omfattar verksamhetsområdet i fråga främjande av folkhälsan, förebyggande av ohälsa och sjukdomar, undanröjande av faror för hälsan samt minskning av narkotikarelaterade hälsoskador. Kopplingen mellan unionens verksamhet när det gäller folkhälsan och de gemensamma säkerhetsfrågorna har fastställts på allmän nivå i det konstitutionella fördraget, och den har utsträckts till att omfatta även övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa.

Utmärkande för folkhälsan som politikområde är att den enligt konstitutionens befogenhetsklassificering är uppdelad på två olika befogenhetskategorier. Delvis är det fråga om ett område med delad befogenhet, delvis åter om ett område där unionen har befogenhet att vidta

stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Till den delade befogenheten hör unionens befogenhet att vidta åtgärder som avses i artikel III-278.4, genom vilka man kan ingripa i de gemensamma frågorna på säkerhetsområdet. Till dessa åtgärder hör t.ex. åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan. Övriga åtgärder på folkhälsoområdet är av stödjande, samordnande eller kompletterande natur, och kan inte gälla harmonisering av medlemsstaternas lagar och förordningar. Uppdelningen på två olika befogenhetskategorier framgår klarare än nu av det konstitutionella fördraget.

Konstitutionen utvidgar unionens befogenheter både när det gäller gemensamma åtgärder på säkerhetsområdet och stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Rättsgrunden för säkerhetsområdet utvidgades under regeringskonferensen till åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder för läkemedel och medicintekniska produkter samt åtgärder för övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. Regler som gäller läkemedel och medicintekniska produkter kan fortfarande antas även med stöd av artiklarna om den inre marknaden när målen för regleringen i första hand hänför sig till förverkligandet av den inre marknaden. Till området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder fogades först i konventets förslag åtgärder för att bekämpa de stora gränsöverskridande folksjukdomarna och under regeringskonferensen åtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol. Beslutsförfarandet är i samtliga fall ordinarie lagstiftningsförfarande.

För Finlands del kan de ändringar som regeringskonferensen företog i artikel III-278.7 i det konstitutionella fördraget betraktas som särskilt betydande. Finlands centrala förhandlingsmål under regeringskonferensen var en lösning som skulle trygga den nationella finansieringen, anordnandet och tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster. I bestämmelsen i fråga fastställs uttryckligen att när unionen vidtar åtgärder skall den respektera medlemsstaternas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård. I bestämmelsen konstateras uttryckligen att medlemsstaternas ansvarsområden inbegriper hälso- och sjukvårdsförvaltning och fördelning av de resurser som tilldelas denna. Där som tillämpningsområdet för EG-fördragets nuvarande motsvarande klausul omfattar endast unionens verksamhet på folkhälsoområdet är tillämpningsområdet för det konstitutionella fördragets ändrade bestämmelse allmänt och omfattar all unionsverksamhet.

Artikel III-278.2 i konstitutionen ger kommissionen befogenhet att i nära kontakt med medlemsstaterna ta initiativ för att främja samordning av medlemsstaternas verksamhet på de folkhälsoområden som anges i artikeln. Det gäller särskilt initiativ med syftet att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Trots att innehållet i de metoder som avses i bestämmelsen påminner om det s.k. öppna samordningsförfarandet, är det – till skillnad från den öppna samordningen – fråga om utövning av unionens befogenhet. Det öppna samordningsförfarandet behandlas i avsnitt 3.2.3.3.

Industri

Det konstitutionella fördragets bestämmelse om industri (artikel III-279) motsvarar i sak artikel 157 i EG-fördraget. När det gäller befogenhetsklassificeringen hör industrin till de områden där unionen har befogenhet att vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

Det konstitutionella fördraget (artikel III-279.2) ger kommissionen befogenhet att ta lämpliga initiativ för att främja en samordning på industrins område och i synnerhet initiativ med syftet att

fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbytet av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Även om innehållet i de metoder som avses i bestämmelsen påminner om det s.k. öppna samordningsförfarandet är det – till skillnad från öppen samordning – fråga om utövning av unionens befogenhet. Det öppna samordningsförfarandet behandlas i avsnitt 3.2.3.3.

Kultur

Det konstitutionella fördragets bestämmelse om kultur (artikel III-280) motsvarar i sak artikel 151 i EG-fördraget. Europeiska lagar och ramlagar antas dock i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

När det gäller befogenhetsklassificeringen hör kulturen till de områden där stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder kan vidtas.

Utbildning, ungdomsfrågor och yrkesutbildning

Bestämmelserna om utbildning, ungdomsfrågor och yrkesutbildning (artiklarna III-282 – III-283) utgör avsnitt 5 i kapitel V i avdelning III i del III i fördraget. Till dem har fogats målet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv samt det nya politikområdet idrott, som behandlas separat i avsnitt 3.2.5.2.1. I övrigt motsvarar det konstitutionella fördragets bestämmelser i sak bestämmelserna i kapitel 3 i avdelning XI i EG-fördragets tredje del.

Det konstitutionella fördraget har inga betydande verkningar på unionens befogenhet i utbildnings-, ungdoms- och yrkesutbildningsfrågor. De hör till de områden där stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder kan vidtas.

Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

I sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) satte statsrådet som mål för Finland en lösning där den nationella finansieringen, organiseringen och tillhandahållandet av hälsovårdstjänster i första hand tryggas i samband med bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster i det konstitutionella fördraget. Även riksdagens utrikesutskott förutsatte att statsrådet skulle agera så att fördragsbestämmelserna och tolkningen av dem preciseras för att säkerställa målet i fråga (UtUB 4/2003 rd). Trots att Finlands mål i första hand var att det konstitutionella fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster skulle preciseras, kan det anses att de ändringar som regeringskonferensen företog i artikel III-278.7 om folkhälsa motsvarar Finlands mål. Däremot uppnåddes inte målet att övergå till beslut med kvalificerad majoritet på miljö- och energibeskattningsens område.

De ändringar i det konstitutionella fördraget som gäller intensifieringen av medlemsstaternas ekonomiska politik motsvarar Finlands synpunkter. Detta gäller också ändringarna i syfte att effektivisera unionens och euroländernas yttre representation. I fråga om beslutsförfarandena inom den ekonomiska och monetära politiken uppnåddes däremot inte Finlands mål helt och hållet. Statsrådet (SRR 2/2003) och riksdagens utrikesutskott (UtUB 4/2003 rd) ansåg det inte vara lönsamt att övergå till ordinarie lagstiftningsförfarande när det gäller fastställandet av detaljerade regler för det multilaterala tillsynsförfarandet och ändring av stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. Å andra sidan godkände inte regeringskonferensen att lagstiftningsförfarandet skulle utvidgas till att gälla en överföring av

specialuppgifter i anslutning till finansinstitutens tillsyn till Europeiska centralbanken, något som även Finland motsatt sig.

Både statsrådet (SRR 2/2003) och riksdagens utrikesutskott (UtUB 4/2003 rd) betraktade det som ett av Finlands viktigaste förhandlingsmål att en permanent särställning för mycket glesbebyggda områdena i norr erkänns i konstitutionen. Till följd av de ändringar som regeringskonferensen företog i konventets förslag erkänns dessa områdens ställning både i den centrala målartikeln gällande unionens sammanhållningspolitik och i det protokoll gällande 1971, 1979, 1985 och 1994 års anslutningsfördrag som bifogats det konstitutionella fördraget, vilket förverkligar Finlands förhandlingsmål. Däremot uppnåddes inte Finlands mål beträffande en rättsgrund för gränssamarbetet med tredjeländer.

I sin redogörelse till riksdagen om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) fann statsrådet att konventets förslag om beslutsordning för den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken går i rätt riktning. Riksdagens utrikesutskott omfattade statsrådets ståndpunkt (UtUB 4/2003 rd). Finlands mål att användningsområdet för det ordinarie lagstiftningsförfarandet skulle preciseras nåddes emellertid inte under regeringskonferensen.

3.2.5.3 Unionens yttre åtgärder

När det konstitutionella fördraget utarbetades var det centrala målet i fråga om unionens yttre åtgärder förbättrad konsekvens och effektivitet. Detta eftersträvade man i synnerhet genom att klarlägga bestämmelserna om unionens yttre åtgärder och samla dem i en och samma avdelning i det konstitutionella fördraget, samt genom att företa institutionella förändringar i fråga om unionens yttre representation. Förutsättningarna för unionens yttre åtgärder förbättras också när pelarstrukturen slopas och unionen får status som juridisk person. I och med att pelarstrukturen slopas börjar de yttre åtgärderna vidtas av en union med enhetlig struktur på alla delområden. Sålunda kommer också de allmänna principerna för unionsrätten att gälla alla yttre åtgärder som unionen vidtar.

För närvarande är bestämmelserna om unionens yttre åtgärder utspridda i avdelning V i EU-fördraget som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och i avdelning IX (gemensam handelspolitik), avdelning XX (utvecklingssamarbete) och avdelning XXI (ekonomiskt, tekniskt och finansiellt samarbete med tredje land) i EG-fördragets tredje del. För unionens andra politikområdens del innehåller grundfördragen dessutom bestämmelser om deras yttre aspekter. I det konstitutionella fördraget sammanförs bestämmelserna om unionens yttre förbindelser. Avdelning V i del III i fördraget som gäller unionens yttre åtgärder innehåller bestämmelser med allmän tillämpning på yttre åtgärder (kapitel I) samt bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inbegripet den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (kapitel II), den gemensamma handelspolitiken (kapitel III), samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd (kapitel IV), restriktiva åtgärder (kapitel V), internationella avtal (kapitel VI), unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer (kapitel VII) samt genomförande av solidaritetsklausulen (kapitel VIII).

I och med att pelarindelningen slopas bildar unionen en enda enhetlig helhet i det konstitutionella fördraget utan den nuvarande formella indelningen i första pelaren som utgörs av Europeiska gemenskapen och Euratom, andra pelaren som utgörs av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt tredje pelaren som utgörs av polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Genom det konstitutionella fördraget får unionen status som en enda juridisk person (exklusive Euratom).

Att pelarstrukturen slopas och att unionen får status som en enda juridisk person förändrar dock inte på något väsentligt sätt utrikes- och säkerhetspolitikens karaktär. När det gäller unionens yttre åtgärder kan man trots att pelarstrukturen upplöses och unionen får status som en enda juridisk person i princip anse att indelningen i ”gemenskapens” och ”regeringarnas” yttre åtgärder kvarstår, varvid den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hör till den senare kategorin. Enligt det konstitutionella fördraget behåller beslutsfattandet sina nuvarande särdrag i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens mellanstatliga karaktär framhävs dessutom i det konstitutionella fördraget av Europeiska rådets ordförandes roll i unionens yttre representation vid sidan av unionens utrikesminister. På samma sätt som enligt de nuvarande grundfördragen har Europeiska unionens domstol inte heller enligt det konstitutionella fördraget, med vissa undantag, någon befogenhet i fråga om bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Genom det konstitutionella fördraget företas vissa institutionella ändringar i unionens yttre representation som gör unionens yttre åtgärder mera effektiva och konsekventa. Enligt bestämmelserna om den utrikesministerbefattning som inrättas för unionen genom fördraget skall unionens utrikesminister leda unionens utrikes- och säkerhetspolitik och företräda unionen i de ärenden som ankommer på den. Genom sina förslag skall han bidra till utformningen av denna politik och skall såsom rådets bemyndigade ställföreträdare verkställa den. Unionens utrikesminister skall också säkerställa samstämmigheten i unionens yttre åtgärder. Han biträds av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder och under honom lyder också unionens delegationer i tredjeland och vid internationella organisationer. Enligt det konstitutionella fördraget hör det till Europeiska rådets ordförandes uppgifter att på sin nivå och i denna egenskap representera unionen utåt i de frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta får ändå inte åsidosätta unionens utrikesministers uppgifter och befogenheter. Unionens utrikesminister, den europeiska avdelningen för yttre åtgärder och Europeiska rådets ordförande behandlas närmare i avsnitt 3.2.3.1 som gäller unionens institutionella system.

Befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna klarläggs i det konstitutionella fördraget, i vilket inskrivs i första hand uttryckligen den nuvarande befogenhetsfördelningen. När det gäller unionens yttre förbindelser innehåller befogenhetsbestämmelserna inga väsentliga förändringar jämfört med dagens rättsläge.

3.2.5.3.1 Målen och de centrala principerna för unionens yttre åtgärder

I det konstitutionella fördraget anges principerna och målen för unionens yttre åtgärder på ett samlat sätt som täcker alla delområden av de yttre åtgärderna. Genom ett enhetligt tillnärmelsesätt försöker man garantera att dessa principer och mål genomförs på ett konsekvent sätt i unionens yttre åtgärder. Enligt det konstitutionella fördraget skall unionen bekräfta och främja sina värderingar och intressen i sina förbindelser med den övriga världen. Den skall 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 de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta Nationernas stadga. Centrala värden som nämns i unionens internationella verksamhet är demokrati, rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet.

I det konstitutionella fördraget har också inskrivits de mål som även för närvarande kan anses styra unionens yttre åtgärder, men som inte nämns uttryckligen i de nuvarande grundfördragen. I det konstitutionella fördraget nämns utrotande av fattigdomen som det primära syftet med att främja en hållbar utveckling i utvecklingsländerna. Unionen strävar också allmänt efter att främja en hållbar utveckling genom att bidra till utformningen av internationella åtgärder för att bevara och förbättra miljön och för en hållbar förvaltning av jordens naturresurser. Den främjar integreringen av alla länder i världsekonomin. Unionen består också befolkningar, länder och regioner som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor. På ett mera allmänt plan är det enligt det konstitutionella fördraget unionens mål att främja ett internationellt system som bygger på fördjupat multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.

Europeiska rådet fastställer på grundval av principerna och målen för unionens yttre åtgärder unionens strategiska intressen och mål genom ett europeiskt beslut. Dessa europeiska beslut kan gälla alla områden som omfattas av unionens yttre åtgärder och de kan gälla förbindelserna med ett land eller en region eller ha ett tematiskt upplägg. Enligt det konstitutionella fördraget skall unionen respektera principerna för yttre åtgärder och eftersträva målen för åtgärderna inte bara på de olika områdena som omfattas av de egentliga yttre åtgärderna utan också i fråga om yttre aspekter av dess inre politik. Rådet och kommissionen skall med bistånd av unionens utrikesminister säkerställa att det råder samstämmighet mellan de olika områden som omfattas av de yttre åtgärderna och mellan denna och unionens inre politik.

3.2.5.3.2 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Principer och mål

I det konstitutionella fördragets allmänna bestämmelser som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik anges de särskilda principerna och målen för åtgärderna på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det fastställs dock att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall överensstämma med unionens övriga verksamhetsområden. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hör inte till någon av de tre huvudbefogenhetskategorierna i det konstitutionella fördraget, utan den utgör ett eget specialfall på samma sätt som samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. När det gäller institutionernas uppgifter och beslutsförfarandena skiljer sig den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken klart från unionens övriga yttre åtgärder. Unionens utrikesminister har en central position vid beredningen och genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Domstolen saknar nästan helt befogenhet och Europaparlamentets samt kommissionens ställning är klart svagare än Europeiska rådets, rådets och medlemsstaternas i de beslutsförfaranden som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Principerna och målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har i väsentliga delar samma innehåll som i det nuvarande EU-fördraget. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall enligt det konstitutionella fördraget grundas på en utveckling av medlemsstaternas ömsesidiga politiska solidaritet, på en identifiering av frågor av allmänt intresse och på en ständigt ökande grad av samstämmighet i medlemsstaternas åtgärder. Medlemsstaterna är skyldiga att stödja den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet. De skall också avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna.

Enligt det konstitutionella fördraget skall rådet och unionens utrikesminister sörja för att dessa principer följs.

De ändringar som företagits i bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom det konstitutionella fördraget påverkar inte Ålands folkrättsliga ställning.

Beslutsfattande

De typer av akter som används inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har reviderats och förtydligats i det konstitutionella fördraget. Trots att deras ändamål och innehåll motsvarar nuläget, förändras deras rättsliga form. Europeiska rådet skall identifiera unionens strategiska intressen och ange målen för dess gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik genom europeiska beslut. De strategiska intressena och målen kan gälla unionens förbindelser med ett land eller en region eller ha ett tematiskt upplägg. De strategiska intressena motsvarar ändå de nuvarande fördragens gemensamma strategier på så sätt att det konstitutionella fördraget kopplar dem till de övergripande målen för unionens yttre förbindelser. Europeiska rådet skall sålunda enligt det konstitutionella fördraget bestämma de allmänna riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive för frågor som har försvarsmässiga konsekvenser.

Rådet skall anta de europeiska beslut som krävs för att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på grundval av de allmänna riktlinjer som Europeiska rådet har bestämt. Genom dessa beslut fastställs åtgärder och ståndpunkter som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Unionens utrikesminister och medlemsstaterna genomför åtgärderna och ståndpunkterna med utnyttjande av nationella resurser och unionens resurser.

Europeiska lagar eller ramlagar kan inte användas på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Enligt det konstitutionella fördraget förblir huvudregeln för det beslutsfattande som gäller unionens utrikes- och säkerhetspolitik enhällighet. Beslut som gäller unionens strategiska intressen och mål skall antas av Europeiska rådet med enhällighet på rekommendation av rådet. Rådet skall anta europeiska beslut som innehåller åtgärder eller ståndpunkter enligt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med enhällighet eller i vissa fall med kvalificerad majoritet. I beslutsfattandet som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ingår dock fortfarande s.k. konstruktiv röstnedläggelse, och det konstitutionella fördragets bestämmelser om den motsvarar bestämmelserna i det nuvarande EU-fördraget.

Beslutsfattandets effektivitet när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utvidgas i det konstitutionella fördraget genom att användningsområdet för rådets beslut med kvalificerad majoritet utsträcks till en situation där rådet antar ett europeiskt beslut för att fastställa unionens åtgärder eller ståndpunkter på förslag av unionens utrikesminister. Utrikesministern lägger fram sitt förslag på särskild begäran från Europeiska rådet antingen på dess eget eller på utrikesministrernas uttryckliga initiativ. Dessutom kan Europeiska rådet i enlighet med en s.k. fullmaktsklausul med enhällighet besluta att utvidga unionens möjligheter att besluta med kvalificerad majoritet. Beslut med kvalificerad majoritet och fullmaktsklausulen kan emellertid inte tillämpas på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Liksom för närvarande kan en medlem av rådet förklara att den av väsentliga uttalade skäl som rör nationell politik avser att motsätta sig antagandet av ett europeiskt beslut som skall antas med kvalificerad majoritet, varvid omröstning inte skall ske (s.k. nödbroms). Enligt det konstitutionella

fördraget skall unionens utrikesminister i nära samråd med den berörda medlemsstaten söka en lösning som alla kan godta. Om detta inte lyckas får rådet, på samma sätt som för närvarande, med kvalificerad majoritet begära att frågan skall hänskjutas till Europeiska rådet för ett enhälligt europeiskt beslut.

Den gemena samma säkerhets- och försvarspolitik

Enligt det konstitutionella fördraget skall den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna utgöra en integrerande del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Fördraget strävar efter att effektivisera unionens nuvarande säkerhets- och försvarspolitik. Det innehåller också bestämmelser om nya förpliktelser och insatser. Fördragstexten avspeglar den utveckling som under de senaste åren ägt rum i fråga om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna och där utvecklandet av de civila och militära resurserna genom riktlinjer av Europeiska rådet har spelat en central roll. De viktigaste av de reformer som intagits i fördraget hänför sig till krishantering, utveckling av resurserna samt stärkande av unionens säkerhets- och försvarspolitik.

I det konstitutionella fördraget preciseras och kompletteras unionens krishanteringsuppgifter genom att det särskilt nämns även gemensamma insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande åtgärder, stabiliseringsåtgärder efter konflikter samt stöd till tredjeland i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium. Unionen har dock kunnat agera på dessa områden redan med stöd av det nuvarande EU-fördraget. Enligt det konstitutionella fördraget skall rådet anta europeiska beslut om krishanteringsuppdrag med enhällighet samt ange deras mål, omfattning och de allmänna villkoren för deras genomförande. Unionens utrikesminister, som arbetar under rådet, skall sörja för samordningen av de civila och militära aspekterna av dessa insatser i nära och ständig kontakt med Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik.

Enligt det konstitutionella fördraget får rådet anförtro genomförandet av ett krishanteringsuppdrag åt en grupp medlemsstater som så önskar och som förfogar över den förmåga som är nödvändig för ett sådant uppdrag. Även då skall rådet besluta med enhällighet att operationen skall inledas. De deltagande medlemsstaterna skall i samverkan med unionens utrikesminister sinsemellan komma överens om hur uppdraget skall genomföras. Motsvarande möjlighet är inte uttryckligen inskriven i det nuvarande EU-fördragets bestämmelser, men i praktiken har i samtliga fall endast en del av medlemsstaterna deltagit i de operationer som genomförts hittills.

Genom det konstitutionella fördraget förstärks även betydelsen av unionens civila krishanteringsförmåga genom att omnämmanden av saken har fogats till fördragstexten. I fördraget konstateras bl.a. att unionens operativa förmåga bygger på civila och militära resurser.

Enligt det konstitutionella fördraget skall medlemsstaterna åta sig att förbättra sin militära förmåga. I fördraget bestäms också om inrättandet av Byrån för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrån). Alla medlemsstater som önskar det skall kunna delta i försvarsbyråns verksamhet. Den skall ha som uppgift att identifiera unionens operativa behov, främja åtgärder för att tillgodose dessa, bidra till att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas, delta i fastställandet av en europeisk politik för resurser samt hjälpa rådet att utvärdera om de militära resurserna förbättrats.

Det europeiska försvarsmaterielsamarbetet har hittills varit splittrat och har bedrivits i mindre grupper av länder. När Europeiska försvarsbyrån inrättas är målet att koncentrera samarbetet till unionens strukturer. Europeiska rådet i Thessaloniki gav i juni 2003 rådet i uppdrag att börja förbereda inrättandet av en försvarsbyrå. Rådet beslöt att inrätta byrån i juli 2004 (rådets

gemensamma åtgärd 2004/551/GUSP, EGT [1997] L 245, 17.7.2004, s. 17) och byrån inledde sin verksamhet i januari 2005.

Genom det konstitutionella fördraget skapas en ny mekanism för permanent strukturerat samarbete som gäller samverkan på området för militära resurser. De medlemsstater som uppfyller högre krav på militära resurser, och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen, kan upprätta ett permanent strukturerat samarbete. Det permanenta strukturerade samarbetet ger de medlemsstater som så önskar möjlighet att avancera snabbare när det gäller utvecklandet av de militära resurserna i syfte att utföra de mest krävande uppdragen.

Kriterierna och åtagandena om militära resurser för de medlemsstater som deltar i det permanenta strukturerade samarbetet anges i protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet (nr 23), som bifogats det konstitutionella fördraget. Kriterierna gäller i första hand allmänna åtagandena i anslutning till resursmålen. Rådet beslutar om upprättande av det permanenta strukturerade samarbetet med kvalificerad majoritet efter att ha hört unionens utrikesminister. I beslutet bestäms att permanent strukturerat samarbete skall upprättas mellan vissa medlemsstater och fastställs förteckningen över deltagande medlemsstater. Det permanenta strukturerade samarbetet skall vara öppet för alla medlemsstater som åtar sig att utveckla sina militära resurserna och deltar i Europeiska försvarsbyråns verksamhet samt åtar sig att senast 2007 delta i upprättandet av en snabbinsatsförmåga. Åtgärder för att upprätta snabbinsatsstyrkor har redan inletts i juni 2004 i enlighet med det allmänna målet, Headline Goal 2010, som antagits av Europeiska rådet och genomförandet av dem är inte bundet till det konstitutionella fördragets ikraftträdande.

Det är fråga om en mekanism som således möjliggör ett sådant utvecklingsarbete gällande militära resurser där alla medlemsstater inte deltar. Kriterierna för deltagande är ändå formulerade så att i princip alla medlemsstater kan delta i samarbetet.

Enligt det konstitutionella fördraget antar de medlemsstater som redan deltar i det permanenta strukturerade samarbetet ett beslut i rådet om deltagande för medlemsstater som senare önskar delta i detta samarbete. Beslutet fattas med kvalificerad majoritet efter att unionens utrikesminister har hörts. I det konstitutionella fördraget ingår också bestämmelser om upphävande av en viss medlemsstats deltagande, om den inte längre uppfyller kriterierna för det permanenta strukturerade samarbetet, samt om en medlemsstats möjlighet att lämna det permanenta strukturerade samarbetet.

Enligt det konstitutionella fördraget kommer den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta. Möjligheten att övergå till ett gemensamt försvar finns inskriven redan i Maastrichtfördraget. Att övergången skall ske genom beslut av Europeiska rådet skrevs in i EU-fördraget genom Amsterdamfördraget. I det konstitutionella fördraget har bestämmelsens ordalydelse i någon mån förstärkts jämfört med de nuvarande fördragsbestämmelserna. Enligt bestämmelserna i det nuvarande EU-fördraget skulle den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det. Enligt både de nuvarande bestämmelserna och bestämmelserna i det konstitutionella fördraget förutsätter övergången till ett gemensamt försvar ett enhälligt beslut av Europeiska rådet samt att respektive medlemsstat på Europeiska rådets rekommendation antar ett sådant beslut i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.

En ny bestämmelse som intagits i det konstitutionella fördraget är skyldigheten för medlemsstaterna att bistå en medlemsstat som utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium. De övriga medlemsstaterna är skyldiga att ge en medlemsstat som utsätts för ett sådant angrepp bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i FN:s stadga. Enligt det konstitutionella

fördraget skall bestämmelsen inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och Nato skall för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen vara grunden för deras kollektiva försvar och den organisation som genomför det.

Biståndsskyldigheten tillsammans med solidaritetsklausulen (se 3.2.5.3.4) stärker solidariteten mellan medlemsstaterna. Biståndsskyldigheten är skriven i sådan form att den gäller alla medlemsstater och således bibehåller en enhetlig union.

Finansieringen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Det konstitutionella fördraget ändrar inte i sak de nuvarande fördragens bestämmelser om finansieringen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna annat än i fråga om finansieringen av brådskande insatser. Enligt fördraget skall rådet anta ett europeiskt beslut om de särskilda förfaranden som skall garantera snabb tillgång till anslag i unionens budget som är avsedda för brådskande finansiering av initiativ inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Rådet skall besluta efter att ha hört Europaparlamentet.

Genom det konstitutionella fördraget föreskrivs dessutom om upprättandet av en särskild startfond för brådskande insatser. Rådet bemyndigar utrikesministern att utnyttja denna fond, ifall viss förberedande verksamhet inte får belasta unionens budget. Startfonden finansieras med särskilda bidrag från medlemsstaterna. Exempelvis förberedande verksamhet för krishanteringssuppdrag som inbegriper militära åtgärder och beträffande vilka utgifterna inte skall belasta unionens budget kan finansieras ur denna särskilda startfond. Rådet skall på förslag av unionens utrikesminister med kvalificerad majoritet anta europeiska beslut om närmare bestämmelser för upprättande och finansiering av startfonden, förvaltning av den samt finansiell kontroll.

Europeiska unionens restriktiva åtgärder

Bestämmelserna om restriktiva åtgärder (sanktioner) som beslutats i enlighet med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken förblir i princip oförändrade i det konstitutionella fördraget. Huvudregeln är fortfarande att genomförandet av sanktioner förutsätter både ett beslut som antagits i enlighet med bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och att beslutet i fråga verkställs genom en skild verkställighetsakt. Ett undantag utgör administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar som är nödvändiga för att åstadkomma ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I fråga om dem försvinner kravet på att beslutet skall antas med stöd av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Enligt det konstitutionella fördraget utvidgas användningsområdet för sanktioner. Till skillnad från nuläget kan sanktionerna också riktas mot fysiska eller juridiska personer, mot grupper eller mot enheter som inte är stater, och som inte har förbindelser med tredjeland. Ekonomiska sanktioner har riktats mot privata instanser redan med stöd av unionens nuvarande grundfördrag, men i situationer där de inte har haft förbindelser med tredjeland har man på grund av avsaknaden av en uttrycklig rättslig grund varit tvungen att ty sig till artikel 308 i EG-fördraget. Där som det enligt ordalydelsen i de nuvarande grundfördragen förutsätts att sanktionerna är av ekonomisk natur, definieras sanktioner vidare i det konstitutionella fördraget och de kan innefatta även andra slags restriktiva åtgärder.

Av det konstitutionella fördraget följer dessutom vissa förändringar i beslutsförfarandena och institutionernas befogenheter när det gäller sanktioner. I synnerhet framhäver fördraget rättsskyddet

för instanser som blir föremål för sanktioner. I detta avseende är den viktigaste reformen i det konstitutionella fördraget Europeiska unionens domstols nya befogenhet att undersöka lagligheten hos ett sanktionsbeslut som fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på talan av en enskild instans. Enligt huvudregeln har Europeiska unionens domstol inte heller i fortsättningen någon befogenhet på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område.

3.2.5.3.3 Den gemensamma handelspolitiken

Den gemensamma handelspolitiken är ett politikområde som omfattats av Europeiska gemenskapens exklusiva befogenhet ända sedan början av 1970-talet. Grunden för den har bestått i enhetliga principer för tariffändringar, tull- och handelsavtal samt import- och exportpolitiken framför allt när det gäller utbyte av varor. Genom Nicefördraget utvidgades unionens befogenhet på områdena för handelsrelaterade aspekter av tjänster samt immateriella rättigheter. Strävan med det konstitutionella fördraget är att ytterligare utveckla och effektivisera den gemensamma handelspolitiken. De viktigaste av de ändringar som inträffar på området för den gemensamma handelspolitiken som resultat av det konstitutionella fördraget gäller utländska direktinvesteringar, handeln med tjänster och Europaparlamentets ställning i beslutsfattandet gällande åtgärder som hör till det handelspolitiska området. Enligt det konstitutionella fördraget omfattas handelspolitiken helt och hållet av unionens exklusiva befogenhet.

Bestämmelser om den gemensamma handelspolitiken ingår i artiklarna III-314 och III-315 i det konstitutionella fördraget. Genom bestämmelserna utvidgas området för unionens handelspolitiska befogenhet genom att utländska direktinvesteringar överförs till området för ifrågavarande befogenhet. I fråga om kulturella och audiovisuella tjänster samt sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård innebär det konstitutionella fördraget att unionens befogenhet ändrar karaktär från unionens och medlemsstaternas delade befogenhet till unionens exklusiva befogenhet. Enligt fördraget omfattar tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken sålunda traditionellt utbyte av varor, handeln med tjänster i dess helhet, utländska direktinvesteringar samt handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter. Det enda undantaget utgör internationella avtal på transportområdet, där man iakttar det konstitutionella fördragets bestämmelser om transportpolitik vid förhandlingar och ingående av avtal.

Syftet med utvidgningen av den handelspolitiska befogenheten är att effektivisera unionens yttre funktionsförmåga och förbättra den inre enhetligheten på området för internationell handel. När unionens handelspolitiska verksamhetsområde utvidgas krymper området med delad befogenhet och användningsområdet för de s.k. blandavtal som skall ratificeras av medlemsstaterna, och avtal på det handelspolitiska området träder i kraft enbart som beslut på unionsnivå.

Det konstitutionella fördraget stärker på ett betydande sätt Europaparlamentets ställning i det handelspolitiska beslutsfattandet. Enligt fördraget skall åtgärder som anger inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken skall genomföras föreskrivas genom europeiska lagar, som antas i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande. Med stöd av det nuvarande EG-fördraget saknar Europaparlamentet formell beslutanderätt på området för den gemensamma handelspolitiken. Europaparlamentets befogenheter har visserligen även i det konstitutionella fördraget uttryckligen begränsats till att gälla endast antagandet av europeiska lagar som anger inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken skall genomföras. Sålunda kommer parlamentet inte att delta i antagandet av beslut i anslutning till genomförandet av den gemensamma handelspolitiken. På detta sätt äventyras inte beslutsfattandets funktion och effektivitet i frågor som kräver snabba beslut, t.ex. beslut om åtgärder vid dumpning.

Europaparlamentets ställning stärks i och med det konstitutionella fördraget även när handelspolitiska avtal ingås. Enligt det konstitutionella fördraget beslutar rådet om ingåendet av avtal på det handelspolitiska området efter att ha fått Europaparlamentets godkännande. För närvarande deltar inte Europaparlamentet formellt i beslutsfattandet gällande handelspolitiska beslut. I det konstitutionella fördraget bestäms också att kommissionen regelbundet skall rapportera till den särskilda kommittén för handelspolitiska förhandlingar och till Europaparlamentet om hur avtalsförhandlingar framskrider.

Rådet träffar i regel sina avgöranden på det handelspolitiska området med kvalificerad majoritet. I fråga om avtal inom handeln med tjänster, handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter samt utländska direktinvesteringar beslutar rådet dock med enhällighet när dessa avtal innehåller bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att unionens motsvarande interna regler skall kunna antas (principen om s.k. parallellism i beslutsfattandet).

När det konstitutionella fördraget bereddes väckte frågan om ställningen för den offentliga basservice som medlemsstaterna erbjuder i förhållande till unionens gemensamma handelspolitik debatt. Under regeringskonferensen fogades också till bestämmelserna om den gemensamma handelspolitiken på Finlands och Sveriges initiativ en särskild bestämmelse om handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård. Enligt den skall rådet i stället för med kvalificerad majoritet besluta med enhällighet om avtal som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om dessa avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa. Till syftet och uppbyggnaden motsvarar bestämmelsen det undantag gällande handeln med kulturella och audiovisuella tjänster som intogs redan i konventets förslag på Frankrikes yrkande. På området som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster beslutar rådet med enhällighet när avtalen riskerar att negativt påverka unionens kulturella och språkliga mångfald.

Till följd av bestämmelsen skall besluten alltså fattas med enhällighet, om unionens handelspolitik eventuellt allvarligt kan störa grundstrukturen för välfärdstjänsterna. Det konstitutionella fördraget innehåller inga uttryckliga bestämmelser om hur en eventuell störning skall definieras, men det skall i praktiken ske som ett inslag i unionens normala beslutsprocess inom ramen för unionens institutionella system. Om någon lösning inte fås till stånd är det möjligt att hänskjuta frågan om hur bestämmelsen skall tolkas till unionens domstol. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid tillämpningen av bestämmelsen och tolkningspraxis i enlighet med Finlands intressen. Förutom denna särskilda bestämmelse samt den ovan nämnda principen om parallellism i beslutsfattandet tryggas medlemsstaternas nationella intressen även i det konstitutionella fördraget av det s.k. harmoniseringsförbudet: utövandet av unionens handelspolitiska befogenheter får inte medföra någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i den utsträckning som konstitutionen utesluter en sådan harmonisering. Utövandet av de handelspolitiska befogenheterna påverkar inte heller befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

3.2.5.3.4 Övriga frågor inom ramen för de yttre åtgärderna

Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd

Avdelningen om de yttre åtgärderna i det konstitutionella fördraget innehåller också bestämmelser om unionens politik för utvecklingssamarbete. Enligt fördraget skall unionens politik för

utvecklingssamarbete föras enligt principerna och målen för unionens yttre åtgärder. Strävan efter att säkerställa samstämmighet mellan de olika politikområden som omfattas av de yttre åtgärderna gäller således också politiken för utvecklingssamarbete. På motsvarande sätt skall målen för utvecklingssamarbetet beaktas också inom unionens övriga politikområden som kan påverka utvecklingsländerna.

De bestämmelser om unionens utvecklingssamarbete som anges i konventets utkast motsvarar till övervägande del bestämmelserna i EG-fördraget. Som det främsta målet för utvecklingssamarbetet anges dock en minskning och på sikt utrotning av fattigdomen. Vid regeringskonferensen gjordes inga ändringar av innehållet i konventets utkast när det gäller utvecklingssamarbetet.

En viktig nyhet när det gäller unionens politik för utvecklingssamarbete är att en ny rättsgrund har skapats för humanitärt bistånd. Gemenskapen har varit verksam på området för humanitärt bistånd redan på grundval av bestämmelserna i de nuvarande grundfördragen, men det konstitutionella fördraget innehåller uttryckliga bestämmelser på detta område. De allmänna ramarna för genomförandet av unionens humanitära biståndsåtgärder skall fastställas i europeisk lag eller europeisk ramlag. Åtgärderna skall syfta till att tillfälligt lämna bistånd och stöd till befolkningar i tredjeländ i händelse av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor.

Enligt det konstitutionella fördraget skall de åtgärder som unionen och medlemsstaterna genomför på området för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd komplettera och förstärka varandra. Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd hör som ett särskilt slags undantagsområde till de områden där unionen har delad befogenhet och således har befogenhet att vidta åtgärder och föra en gemensam politik utan att detta hindrar medlemsstaterna från att utöva sina befogenheter (artikel I-14.4). Som en del av unionens utrikes- och säkerhetspolitik förebygger politiken för utvecklingssamarbete konflikter och våld.

Det konstitutionella fördraget innehåller en ny rättsgrund också för inrättande av en frivilligkår för humanitärt bistånd från europeiska ungdomar. Frivilligkårens stadga och arbetsformer skall regleras i en europeisk lag. Riksdagens utrikesutskott konstaterar i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) att denna rättsgrund har gett upphov till diskussion bland organisationerna för humanitärt bistånd, som anser att en frivilligkår enligt denna bestämmelse inte är ett lämpligt sätt att lämna humanitärt bistånd. Denna bestämmelse i det konstitutionella fördraget möjliggör dock en smidig användning av frivilligkårer, varför deras lämplighet för en viss uppgift kan avgöras från fall till fall.

I samband med bestämmelserna om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd har den rättsgrund för ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med andra tredjeländer än utvecklingsländerna som inrättades genom Nicefördraget infogats i det konstitutionella fördraget. Också dessa bestämmelser har infogats till övervägande del utan ändringar. Dock utvidgas Europaparlamentets befogenheter genom fördraget, eftersom de åtgärder som behövs för att genomföra samarbetet skall fastställas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Genom det konstitutionella fördraget inrättas dessutom en särskild rättsgrund för hjälp till tredjeländer som behöver omedelbart finansiellt bistånd.

Unionens befogenhet att ingå internationella avtal och de internationella avtalens ställning

Bestämmelserna i det konstitutionella fördraget innehåller flera både principiellt och i praktiken viktiga nyheter när det gäller ingåendet av internationella avtal. Det uttryckliga erkännandet i fördraget av unionen som en juridisk person och vad detta innebär behandlas utförligare i avsnitt 3.2.1.3. Andra centrala nyheter i det konstitutionella fördraget när det gäller ingåendet av

internationella avtal är att de principer om så kallad implicit yttre behörighet som grundar sig på EG-domstolens rättspraxis har skrivits in i grundfördraget, liksom bestämmelser om ett gemensamt förfarande som skall tillämpas som utgångspunkt vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal på alla de områden som omfattas av det konstitutionella fördraget.

Det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser både om när unionen har befogenhet att ingå internationella avtal (artikel III-323.1) och om när denna befogenhet skall vara exklusiv, och motsvarande befogenhet för medlemsstaterna således är utesluten (artikel I-13.2). Den sist nämnda bestämmelsen ändrades av regeringskonferensen för att den så noggrant som möjligt skall överensstämma med EG-domstolens rättspraxis och den så kallade AETR-doktrinen (t.ex. mål 22/70, kommissionen mot rådet; mål C-469/98, kommissionen mot Finland). Genom denna ändring tydliggörs det att unionen har exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal på grundval av denna bestämmelse endast om avtalet i fråga kan inverka på gemensamma regler eller ändra deras räckvidd. Förändringen i förhållande till nuläget är endast att tillämpningsområdet för de principer som för närvarande endast gäller Europeiska gemenskapens befogenhet att ingå avtal utvidgas till att omfatta också de områden som för närvarande täcks av EU-fördragets andra och tredje pelare, dvs. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet.

Bestämmelserna om det förfarande som skall tillämpas vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal anges i artikel III-325 i det konstitutionella fördraget som förenar bestämmelserna i nuvarande artikel 300 i EG-fördraget och artikel 24 i EU-fördraget. Liksom för närvarande finns det dessutom vissa särskilda bestämmelser om avtal på det handelspolitiska såväl som det penningpolitiska området.

De uppgifter i samband med förhandlingar om avtal inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som enligt nuvarande artikel 24 i EU-fördraget åligger rådets ordförandeland överförs genom det konstitutionella fördraget på unionens utrikesminister. På området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete däremot tillämpas det konstitutionella fördragets allmänna bestämmelser om förhandlingar och ingående av internationella avtal. Avtal som unionen ingår på de ovan nämnda områdena kommer i framtiden att bli bindande för unionens institutioner och medlemsstater genom ett beslut om godkännande som fattas direkt på unionsnivå. Det konstitutionella fördraget innehåller med andra ord inte någon bestämmelse som motsvarar artikel 24 i EU-fördraget, enligt vilken en medlemsstat får förklara att ett avtal måste ratificeras av medlemsstaten för att bli bindande för den. För konventionella blandavtal, som innehåller dels delar som tillhör unionens befogenhetsområde och dels delar som tillhör medlemsstaternas befogenhetsområde, krävs även i fortsättningen att de ratificeras av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

När det gäller de frågor som omfattas av det nuvarande EG-fördraget är den största ändringen av förfarandena i det konstitutionella fördraget att Europaparlamentets godkännande kommer att krävas för alla avtal som ingås på de områden där lagstiftningsförfarandet tillämpas. Denna bestämmelse kommer att bli tillämplig också på området för den gemensamma handelspolitiken.

Unionen och dess närmaste omvärld

Enligt artikel I-57 i det konstitutionella fördraget skall unionen utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder i syfte att skapa ett område som grundar sig på unionens värderingar och där det råder goda grannförbindelser som bygger på samarbete. För att uppnå detta mål får unionen ingå

särskilda avtal med närbelägna länder som får innebära ömsesidiga rättigheter och skyldigheter samt möjlighet att genomföra åtgärder gemensamt.

Internationella organisationer och verksamheten i dem

Unionens yttre åtgärder avser också internationella organisationer. En förutsättning är att unionens deltagande är möjligt på grundval av organisationernas interna bestämmelser och unionsrätten. I enlighet med principerna och målen för utrikes- och säkerhetspolitiken skall unionen eftersträva att effektivisera sin verksamhet som internationell aktör genom att förbättra de yttre åtgärdernas enhetlighet och samordning. Enligt artikel III-305 i det konstitutionella fördraget skall medlemsstaterna samordna sitt uppträdande inom organisationer och vid internationella konferenser och där hävda unionens ståndpunkter. Ett nytt element är att unionens utrikesminister har anförtrotts ansvaret för samordningen. Inom internationella konferenser och organisationer där inte samtliga medlemsstater deltar eller är företrädare skall de deltagande medlemsstaterna försvara unionens intressen och se till att övriga medlemsstater informeras. De länder som är medlemmar i FN:s säkerhetsråd har dessutom ålagts en särskild skyldighet att hålla de övriga medlemsstaterna och unionens utrikesminister informerade. När unionen har intagit en ståndpunkt till en fråga på dagordningen för FN:s säkerhetsråd, skall de medlemsstater som är medlemmar av säkerhetsrådet begära att unionens utrikesminister inbjuds att lägga fram unionens ståndpunkt. Unionens utrikesminister och kommissionen har anförtrotts uppgiften att genomföra de åtgärder som rör samarbetet och förbindelserna mellan unionen och internationella organisationer.

Unionens delegationer i tredjeländ och vid internationella organisationer skall representera unionen i dessa. Unionens delegationer skall enligt det konstitutionella fördraget verka under ledning av utrikesministern och i nära samarbete med medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar. Kommissionens nuvarande delegationer kommer med tiden att ersättas av unionens delegationer. I framtiden kommer unionens delegationer att kunna erbjuda medlemsstaterna nya medel att sköta de yttre förbindelserna, till exempel när det gäller politisk rapportering och konsulära tjänster.

Solidaritetsklausul

Det konstitutionella fördraget innehåller en solidaritetsklausul (artikel I-43) som förbinder unionen och dess medlemsstater att handla i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Enligt denna klausul skall unionen i dessa situationer mobilisera alla de instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller.

Enligt solidaritetsklausulen skall medlemsstaterna hjälpa en medlemsstat som drabbats av någon av de händelser som omfattas av klausulens tillämpningsområde, om den begär hjälp. När det gäller terrorism kan hjälpen förutom omedelbar hjälp efter en terroristattack också avse hjälp för att avvärja ett terroristhot eller skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen. Medlemsstaterna skall i rådet samordna de åtgärder som har vidtagits för att hjälpa en medlemsstat. Rådet skall på gemensamt förslag av kommissionen och unionens utrikesminister anta ett europeiskt beslut om att genomföra solidaritetsklausulen. När beslutet har försvarsmässiga konsekvenser skall rådet anta beslutet med enhällighet.

Unionens nuvarande grundfördrag innehåller inga bestämmelser som motsvarar solidaritetsklausulen. Solidaritetsklausulen kommer att stärka samhörigheten mellan medlemsstaterna och unionens åtgärder för att motverka terrorism. För tillämpning av

solidaritetsklausulen kommer unionen också att ha möjlighet att använda de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller.

Trots att solidaritetsklausulen i det konstitutionella fördraget ännu inte har trätt i kraft som rättsligt bindande förband sig alla de nuvarande medlemsstaterna i Europeiska rådet den 26 mars 2004, efter terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004, att i fortsättningen handla enligt solidaritetsklausulens anda. I den deklaration som då gavs hänvisade man uttryckligen till terrorismen. I artikel III-284 i det konstitutionella fördraget fastställs de åtgärder som unionen och medlemsstaterna skall vidta på räddningstjänstens område i händelse av naturkatastrofer eller andra katastrofer.

3.2.5.3.5 Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

De ändringar som gjorts i bestämmelserna om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken motsvarar till stor del Finlands mål. Finland har verkat aktivt i unionen för en utveckling av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Genom ändringarna i det konstitutionella fördraget utvecklas säkerhets- och försvarspolitiken som en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på ett sätt som stärker unionen som helhet.

I överensstämmelse med Finlands mål har uppdragen i samband med kriser precis erats och kompletterats i det konstitutionella fördraget. De nya uppdragen är tidsenliga och lämpar sig för unionen. I sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) förutspår statsrådet att en komplettering av uppgiftsförteckningen kan innebära att antalet krishanteringsuppdrag och därigenom de gemensamma utgifterna ökar. Detta torde enligt redogörelsen också innebära en revidering av gruppkravsförteckningen och begreppen för krishanteringsverksamheten. Riksdagens försvarskutskott å sin sida konstaterar i sitt utlåtande (FsUU 2/2003 rd) att de nya uppgifterna inte skulle komma att ha betydande verkningar på det finländska försvarets verksamhet. I överensstämmelse med Finlands mål fäster man i fördragets artiklar större uppmärksamhet vid hanteringen av civila kriser än i de nuvarande grundfördragen.

Finland har konsekvent stött ett intensivare samarbete kring försvarsmateriel som en del av utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga, och bestämmelserna om inrättandet av Europeiska försvarsbyrån överensstämmer med Finlands mål. I sin redogörelse konstaterar statsrådet att Finland förhåller sig positivt till utvecklandet av unionens krishanteringsresurser. Enligt redogörelsen är konventets förslag om ett permanent strukturerat samarbete dock problematiskt och kan inte godtas som sådant av Finland. Enligt statsrådet bör utvecklandet av samarbetet kring krishantering och resurser ske i form av samarbete mellan medlemsstaterna och basera sig på gemensamt överenskomna målsättningar. Riksdagens utrikesutskott omfattade i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) statsrådets ståndpunkt. Bestämmelserna och protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet ändrades vid regeringskonferensen så att de nu kan godtas av Finland: kriterierna för samarbetet har fastställts så att samarbetet är öppet för alla de medlemsstater som önskar delta. Utgångspunkterna för samarbetet har fastställts gemensamt av medlemsstaterna, och för att delta i samarbetet krävs i överensstämmelse med Finlands mål närmast allmänna åtaganden i fråga om militära resursmålsättningar.

Infogandet i fördraget av en skyldighet att ge ömsesidigt bistånd stärker medlemsstaternas ömsesidiga solidaritet och stärker också Finlands säkerhet. I sin redogörelse ansåg statsrådet att den bestämmelse som konventet har föreslagit och som gör det möjligt för en mindre grupp länder att ta

ett steg mot en gemensam försvarsförpliktelse inte är önskvärd. Riksdagens utrikesutskott omfattade i sitt betänkande statsrådets ståndpunkt. I överensstämmelse med Finlands mål är klausulen i det konstitutionella fördraget om skyldighet att ge ömsesidigt bistånd nu utformad så att den gäller samtliga medlemsstater och därigenom bevaras unionens enhetlighet. Överensstämmelse med Finlands mål är att det för att övergå till ett gemensamt försvar fortfarande krävs ett enhälligt beslut av Europeiska rådet samt att varje medlemsstat på rekommendation av Europeiska rådet fattar ett nationellt beslut i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. I sin redogörelse (SRR 2/2003 rd) ansåg statsrådet att ur detta perspektiv kan det faktum att den allmänna bestämmelsen om gemensamt försvar i viss mån stärktes anses vara rätt problemfri med tanke på Finland.

Den gemensamma handelspolitiken

När det gäller den gemensamma handelspolitiken baserade sig Finlands mål i konventet och vid regeringskonferensen till övervägande del på samma riktlinjer som de som gällde redan vid regeringskonferensen om Nicefördraget. Finlands allmänna mål var att slutföra den då påbörjade effektiviseringen och reformen av den gemensamma handelspolitiken så att den svarar mot de utmaningar som den strukturella utvecklingen av den internationella handeln innebär. Att den utvidgade unionen förmår fungera effektivt i förhandlingarna om handelspolitiska avtal med tredjeland är synnerligen viktigt för Finlands ekonomi som är beroende av utrikeshandeln. Finlands allmänna mål att åstadkomma en effektivare handelspolitik har uppnåtts i det konstitutionella fördraget.

Effektiviseringen av handelspolitiken åstadkoms framför allt genom en utvidgning av unionens handelspolitiska befogenheter till att omfatta all tjänstehandel samt utländska direktinvesteringar. I sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) konstaterar statsrådet att detta gör det möjligt för EU att bedriva en helhetsinriktad handelspolitik. Också riksdagens stora utskott ansåg att ändringen är betydande med tanke på en effektiv gemensam handelspolitik (StoUU 2/2003 rd). Till de delar som unionens handelspolitiska befogenheter enligt det konstitutionella fördraget ändras så att de är exklusiva ersätts förfarandet för att ingå så kallade blandavtal med avtal som ingås uteslutande på unionsnivå. Detta inskränker riksdagens befogenheter att formellt godkänna de handelspolitiska avtal som ingås med tredjeländer. Sådana handelspolitiska avtal blir enligt det konstitutionella fördraget helt och hållet unionsärenden som riksdagen behandlar redan innan de godkänns på unionsnivå och om vilka riksdagen avger en ståndpunkt till regeringen. När det gäller att åstadkomma en effektiv gemensam handelspolitik kan ändringen anses vara betydande. I den utvidgade unionen kan de nationella ratificeringarna, som ofta fördröjs i flera år, avsevärt försvaga unionens yttre handlingsförmåga och trovärdighet.

Genom det konstitutionella fördraget övergår de utländska direktinvesteringarna till att omfattas av unionens exklusiva befogenheter på det handelspolitiska området. Medlemsstaterna kommer därför inte längre att kunna inleda förhandlingar på egen hand om till exempel investeringsskyddsavtal med tredjeländer. Till följd av ändringen kommer unionens ställning och inflytande att stärkas i förhållande till tredjeländer vid förhandlingar om skydd och främjande av investeringar.

I sin redogörelse (SRR 2/2003 rd) ansåg statsrådet att det är nödvändigt att fördragets bestämmelser om den gemensamma handelspolitiken tryggar att beslutsfattandet om den offentliga basservicen, såsom social-, utbildnings- och hälsovårdstjänster, hålls kvar på nationell nivå. Också riksdagens utrikesutskott betonade detta i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd). Med avseende på detta var Finlands mål vid regeringskonferensen att åstadkomma en precisering av konventets utkast så att det blir helt klart att den så kallade principen om parallellism vid beslutsfattandet skall tillämpas

också på handelspolitiska avtal och deras genomförandeåtgärder. Detta mål uppnåddes. Dessutom infogades i fördraget den undantagsbestämmelse som Finland krävt tillsammans med Sverige och som gäller beslutsfattandet vid förhandlingar och ingående av avtal om handel med social-, utbildnings- och hälsovårdstjänster. Dessa två ändringar av konventets utkast som gjordes vid regeringskonferensen är avsedda att uppfylla det krav som ställts av statsrådet och riksdagen.

I sin redogörelse konstaterade statsrådet också att det konstitutionella fördraget bör göra det möjligt att även i fortsättningen ingå sådana bilaterala avtal som är viktiga med tanke på trafiken mellan Finland och Ryssland. Enligt det konstitutionella fördraget skall man vid förhandlingar och ingående av internationella trafikavtal fortfarande följa fördragets bestämmelser om trafikpolitiken. Statsrådet ansåg i sin redogörelse att detta uppfyller Finlands mål på ett godtagbart sätt, eftersom det möjliggör att situationen enligt de nuvarande trafikavtalen kan fortgå tills vidare.

När det gäller Europaparlamentets ställning betonade statsrådet att parlamentets befogenheter i det handelspolitiska beslutsfattandet bör begränsas till de breda lagstiftningsfrågor som rör handelspolitikens allmänna ramar och inte omfatta till exempel enskilda tillämpningsfall (SRR 2/2003 rd). Detta skulle enligt statsrådet garantera att funktionaliteten och effektiviteten i det handelspolitiska beslutsfattandet inte äventyras. Detta mål uppfylldes vid regeringskonferensen, och det konstitutionella fördragets bestämmelser om den gemensamma handelspolitikerna kan anses till övervägande del motsvara Finlands mål.

Unionens befogenheter att ingå internationella avtal och de internationella avtalens ställning

Finlands mål vid regeringskonferensen var att ordalydelsen i artikel I-13.2 i det konstitutionella fördraget skulle ändras så att bestämmelsens innehåll motsvarar EG-domstolens aktuella rättspraxis (SSR 2/2003 rd och UtUB 4/2003 rd). Efter att regeringskonferensen gjort ändringar i bestämmelsen kan artikel I-13.2 i fördraget anses motsvara ifrågavarande rättspraxis och i synnerhet AETR-doktrinen, vilket innebär att Finlands centrala förhandlingsmål har uppfyllts.

Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om politiken för utvecklingssamarbete motsvarar Finlands mål. I fördraget fastställs att utrotning av fattigdomen är det främsta målet för unionens politik för utvecklingssamarbete och dessutom ett av målen för all verksamhet som unionen genomför, särskilt inom utrikespolitiken, vilket motsvarar riktlinjerna för Finlands nationella utvecklingspolitiska program. Enligt fördraget skall unionens politik för utvecklingssamarbete genomföras enligt principerna och målen för unionens yttre åtgärder. Strävan att säkerställa samstämmighet mellan unionens olika politikområden inom ramen för de yttre åtgärderna var både i konventet och vid regeringskonferensen Finlands främsta målsättning när det gäller översynen av bestämmelserna om politiken för utvecklingssamarbetet.

Solidaritetsklausul

Solidaritetsklausulen är utformad på det sätt som anges i konventets förslag och som har godkänts av Finland, och inga ändringar gjordes vid regeringskonferensen. I sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) konstaterar statsrådet att klausulen stärker samhörigheten mellan unionens medlemsstater i behandlingen av s.k. icke-militära säkerhetsshot och säkerhetsproblem och stärker på så vis för sin del också de åtgärder mot terrorism som redan vidtagits inom unionen. Också riksdagens utrikesutskott ansåg att det är helt på sin plats

att unionen och medlemsstaterna även på unionsnivå förbereder sig för storolyckor och terrorism inom unionen (UtUB 4/2003 rd).

Statsrådet konstaterar vidare i sin redogörelse att den medlemsstat som lämnar sitt bistånd bör i sista hand kunna besluta med vilka medel den ger sin handräckning. Enligt redogörelsen omfattar verksamheten i praktiken i synnerhet räddnings- och polisväsendets verksamhetsområde. Användning av militära resurser kan också komma i fråga. I utlåtandet från riksdagens försvarsutskott anges att de militära styrkorna sannolikt kommer att användas när t.ex. räddningstjänsten eller polisen behöver handräckning (FsUU 2/2003 rd).

3.2.6 Godkännande och ikraftträdande av fördraget

Bestämmelserna i artikel IV-447 i det konstitutionella fördraget innebär att fördraget kan träda i kraft endast om alla fördragsslutande parter ratificerar det. Dessa bestämmelser motsvarar bestämmelserna i nuvarande artikel 48 i EU-fördraget. Enligt ordalydelsen i artikel IV-437 i det konstitutionella fördraget ändras inte unionens nuvarande grundfördrag, utan de upphävs, med undantag av Euratomfördraget. Bestämmelserna i nuvarande artikel 48 i EU-fördraget om förfarandet för ändring av grundfördragen blir ändå tillämpliga, eftersom en upphävning av de nuvarande grundfördragen i rättslig mening innebär en ändring av dem. Redan under konventet ansåg man att en bestämmelse om ikraftträdande som skiljer sig från bestämmelsen i artikel 48 i EU-fördraget skulle ha varit rättsligt omöjlig.

Det konstitutionella fördraget träder i kraft tidigast den 1 november 2006, om samtliga ratifikationsinstrument har deponerats innan dess. I annat fall träder fördraget i kraft den första dagen i den andra månad som följer efter det att det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats. Efter folkomröstningarna i Frankrike och Holland är det klart att det konstitutionella fördraget inte träder i kraft som planerat. Till slutakten från regeringskonferensen har fogats en förklaring (nr 30) om ratificeringen av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, där konferensen fastställer att om fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa inom en period på två år efter undertecknandet av det och en eller flera medlemsstater har stött på problem med ratificeringen, skall Europeiska rådet ta upp frågan till behandling. Förklaringen möjliggör inte undantag från förfarandet för antagande och ikraftträdande av fördraget, utan Europeiska rådets uppgift skulle närmast vara att utvärdera situationens politiska verkningar.

3.2.6.1 Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

Bestämmelserna om ratificering och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget motsvarande nuvarande artikel 48 i EU-fördraget överensstämmer med Finlands mål (SSR 2/2003 rd, UtUB 4/2003 rd).

3.2.7 Förfaranden för ändring av fördraget och fullmaktsklausuler

När det konstitutionella fördraget har trätt i kraft kan det ändras och ses över genom flera olika förfaranden. De egentliga förfarandena för ändring och översyn av fördraget är det ordinarie ändringsförfarande som avses i artikel IV-443 samt de förenklade förfaranden för ändring som avses i artiklarna IV-444 och IV-445. Dessutom innehåller fördraget så kallade fullmaktsklausuler, som i praktiken innebär att Europeiska rådet eller rådet genom europeiska beslut kan ändra vissa av

fördragets bestämmelser utan att använda de ändringsförfaranden som anges i del IV av fördraget och utan att formellt ändra själva fördragstexten.

Ordinarie ändringsförfarande

Det ordinarie ändringsförfarande som avses i artikel IV-443 i det konstitutionella fördraget motsvarar i huvudsak förfarandet för ändring av unionens grundfördrag enligt nuvarande artikel 48 i EU-fördraget. För att ändringar av det konstitutionella fördraget som görs genom tillämpning av det ordinarie ändringsförfarandet skall träda i kraft krävs liksom i artikel 48 i EU-fördraget att de ratificeras av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. När det ordinarie ändringsförfarandet används måste också en regeringskonferens fortfarande sammankallas för att i samförstånd godkänna de ändringar som skall göras i det konstitutionella fördraget.

Den viktigaste ändringen i artikel IV-443 jämfört med artikel 48 i EU-fördraget är att när det ordinarie ändringsförfarandet används för behandling av fördragsändringar tillsätts normalt ett konvent som består av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Konventets uppgift är att behandla förslag till ändringar av det konstitutionella fördraget och avge en rekommendation till regeringskonferensen om ändringarna. Detta innebär i praktiken ett officiellt godkännande av den så kallade konventsmetoden för behandling av fördragsändringar och därigenom en starkare ställning för framför allt de nationella parlamenten och Europaparlamentet vid behandlingen. Ett konvent behöver dock inte sammankallas om inte ändringarnas omfattning motiverar det. I detta fall beslutar regeringskonferensen om ändringarna utan ett särskilt behandlingsskede.

Det konstitutionella fördragets ordinarie ändringsförfarande skiljer sig också på vissa andra punkter från ändringsförfarandet enligt artikel 48 i EU-fördraget. På grundval av det konstitutionella fördraget får också Europaparlamentet, förutom medlemsstaternas regeringar och kommissionen, initiativrätt och kan lämna förslag till rådet om ändring av det konstitutionella fördraget. Europeiska rådet och dess ordförande får en särskild ställning när det gäller att fatta beslut om att inleda arbetet med att behandla ändringar till fördraget och sammankalla konventet. I nuläget har Europeiska rådet ingen officiell ställning när det gäller att behandla fördragsändringar, utan rådet svarar för anordnandet av regeringskonferensen och sammankallandet. Till skillnad från det nuvarande fördraget får också de nationella parlamenten en ställning i det ordinarie granskningsförfarandet direkt baserad på det konstitutionella fördraget, eftersom förslagen till fördragsändringar skall översändas till dem och deras företrädare skall delta i arbetet i det konvent som behandlar fördragsändringarna.

Förenklade förfaranden för ändring

Ändringar av det konstitutionella fördraget har i vissa fall underlättats genom att skapa två nya separata förenklade förfaranden för ändring av fördragsbestämmelserna. Syftet med dessa förfaranden är att möjliggöra ändringar av fördraget utan att sammankalla till regeringskonferens och konvent, när det gäller vissa av de frågor som fastställs i del III i fördraget, genom att ge Europeiska rådet i uppgift att besluta om fördragsändringar. Bestämmelserna om de förenklade ändringsförfarandena anges i artiklarna IV-444 och IV-445 i det konstitutionella fördraget.

Enligt det förenklade ändringsförfarande som anges i artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget får Europeiska rådet med enhällighet anta ett europeiskt beslut om bemyndigande för rådet att besluta med kvalificerad majoritet på sådana områden eller i sådana fall där rådet enligt

bestämmelserna i del III i fördraget skall besluta med enhällighet. Detta förfarande skall dock inte tillämpas på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. På motsvarande sätt får Europeiska rådet anta ett europeiskt beslut om att övergå till att använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet på sådana områden där ett särskilt lagstiftningsförfarande skall tillämpas enligt bestämmelserna i del III i fördraget. I båda fallen fattas besluten på Europeiska rådets eget initiativ och således har medlemsstaternas regeringar, Europaparlamentet och kommissionen inte den initiativrätt som medges inom ramen för det ordinarie ändringsförfarandet eller det förenklade ändringsförfarande som anges i artikel IV-445. De europeiska beslut som Europeiska rådet antar enligt denna artikel skall antas med enhällighet. Dessutom har både de nationella parlamenten och Europaparlamentet möjlighet att var för sig förhindra att ett europeiskt beslut antas enligt denna artikel. Det räcker att ett enda nationellt parlament meddelar invändningar mot initiativet inom sex månader efter det att initiativet översänts för att ett europeiskt beslut inte skall kunna antas. I praktiken har således varje nationellt parlament vetorätt. Europaparlamentet å sin sida skall särskilt godkänna Europeiska rådets europeiska beslut med en majoritet av sina ledamöter för att beslutet skall kunna antas. Kommissionens ställning begränsas däremot till att dess ordförande har rätt att delta i Europeiska rådet utan rösträtt.

Genom det förenklade ändringsförfarande som anges i artikel IV-445 i det konstitutionella fördraget får Europeiska rådet fatta ett enhälligt europeiskt beslut om att ändra samtliga eller delar av bestämmelserna i del III avdelning III i det konstitutionella fördraget som rör den inre politiken och de inre åtgärderna. I detta fall föreligger samma initiativrätt som vid det ordinarie ändringsförfarandet, dvs. medlemsstaternas regeringar, Europaparlamentet och kommissionen har initiativrätt. Europeiska rådet skall med enhällighet fatta ett europeiskt beslut efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen samt Europeiska centralbanken när det gäller frågor som omfattas av dess befogenhetsområde. Dessa har dock inte en ovillkorlig rätt att hindra Europeiska rådet från att fatta ett europeiskt beslut. Däremot föreskrivs på normalt sätt för förfarandet att ett beslut träder i kraft först sedan det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Betydelsefullt är att man genom ett europeiskt beslut enligt artikel IV-445 inte kan utöka de befogenheter som unionen tilldelas i fördraget, utan endast ändra bestämmelserna innehållsligt utan att påverka befogenhetsfördelningen eller återföra befogenheter till medlemsstaterna. Detta betyder i praktiken att en utvidgning av unionens befogenheter även i fortsättningen förutsätter att en regeringskonferens sammankallas och att medlemsstaterna således otvetydigt har kvar den s.k. kompetens-kompetensen, dvs. den slutliga makten att besluta om utvidgning av unionens befogenheter.

De förenklade ändringsförfaranden som anges i artiklarna IV-444 och IV-445 i det konstitutionella fördraget innebär att på de områden som artiklarna täcker övergår makten att ändra konstitutionen formellt från medlemsstaterna, dvs. regeringskonferensen, till en EU-institution, dvs. Europeiska rådet. Europeiska rådets europeiska beslut är inte avtal mellan staterna, utan akter som utfärdas av unionens institutioner och som ändrar ordalydelsen i unionens grundfördrag. Vissa faktorer som beror på Europeiska rådets sammansättning och beslutsförfarandet minskar emellertid i viss grad den praktiska betydelsen av denna ändring av förfarandena för ändring av fördragen. För det första består Europeiska rådet liksom regeringskonferensen av medlemsstaterna, som företräds av medlemsstaternas regerings- eller statschefer. I Europeiska rådet deltar förvisso också Europeiska rådets ordförande och kommissionens ordförande, men dessa skall enligt artikel I25.4 inte delta i Europeiska rådets omröstningar och inte heller i omröstningar om europeiska beslut. Eftersom de europeiska beslut som avses i artiklarna IV-444 och IV-445 alltid antas med enhällighet, har varje medlemsstats regering också i fortsättningen alltid möjlighet att förhindra att ett sådant europeiskt beslut antas. Också de nationella parlamentens ställning har tryggats i samband med de förenklade ändringsförfarandena på motsvarande sätt, om än något annorlunda, som vid det

ratificeringsförfarande som avses i artikel 48 i EU-fördraget. Bestämmelserna om ändring av Europeiska rådets befogenheter och de nationella parlamentens roll inom ramen för de förenklade ändringsförfarandena kan i vissa medlemsstater leda till en ny ordning i förbindelserna mellan de statliga organen. De har dock ingen betydande inverkan på möjligheterna för medlemsstaternas regeringar och parlament att påverka beslut som rör ändringar av fördraget.

De förenklade ändringsförfarandena skall användas endast för att ändra bestämmelserna i del III i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna i delarna I, II och IV kan även i fortsättningen ändras endast genom det ordinarie ändringsförfarandet. Dessutom innehåller både artikel IV-444 och artikel IV-445 bestämmelser som i viss grad begränsar tillämpningsområdet för de förenklade ändringsförfarandena. De har dock ett klart bredare tillämpningsområde än de s.k. fullmaktsklausuler som ingår i till exempel Nicefördraget och delarna I och III i det konstitutionella fördraget. Å andra sidan tryggas de nationella parlamentens påverkningsmöjligheter bättre på ovan nämnda sätt genom de förenklade ändringsförfarandena än genom konventionella fullmaktsklausuler. När det gäller de förenklade ändringsförfarandena tryggas de nationella parlamentens påverkningsmöjligheter bättre i det konstitutionella fördraget än i konventens ursprungliga utkast som när det gäller dessa bestämmelser endast garanterade de nationella parlamenten rätt att underrättas om Europeiska rådets beslut.

Fullmaktsklausuler

Delarna I och III i det konstitutionella fördraget innehåller fullmaktsklausuler, på grundval av vilka Europeiska rådet eller rådet kan anta europeiska beslut som innebär en ändring av fördraget utan att fördragstexterna ändras. När det gäller dessa fullmaktsklausuler innehåller bestämmelserna inget ratificeringsförfarande och ingen möjlighet för de nationella parlamenten att delta på liknande sätt som inom ramen för de förenklade ändringsförfarandena. Besluten antas dock i samtliga fall med enhällighet. En del av fullmaktsklausulerna är nya och en del av dem anges redan i det nuvarande EG-fördraget.

På området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken får Europeiska rådet på grundval av artikel I-40.7 och artikel III-300.3 anta ett enhälligt europeiskt beslut om att rådet skall besluta med kvalificerad majoritet också i andra fall än de som avses i artikel III-300.2. Denna bestämmelse innebär att det potentiellt är möjligt att utvidga tillämpningsområdet för beslut som fattas med kvalificerad majoritet till att omfatta hela den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område, även om bestämmelsen i praktiken sannolikt kan komma att användas närmast i enskilda fall.

När det gäller fördjupat samarbete får rådet på grundval av artikel III-422 i det konstitutionella fördraget anta ett europeiskt beslut om att de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet skall övergå till att besluta med kvalificerad majoritet på områden där det enligt det konstitutionella fördraget annars krävs enhällighet i rådet. Ett motsvarande europeiskt beslut kan antas om att övergå från det särskilda lagstiftningsförfarandet till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I dessa fall skall rådet anta europeiska beslut med enhällighet, men enligt artikel I-44.3 får endast de rådsmedlemmar som företräder medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet delta i omröstningen. Bestämmelserna i artikel III-422 gör det möjligt för de medlemsländer som deltar i ett fördjupat samarbete att övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet eller det ordinarie lagstiftningsförfarandet på nästan alla de områden där ett fördjupat samarbete kan tillämpas och där beslutsfattande med enhällighet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet används. Detta gäller dock inte beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

När det gäller fleråriga finansieringsramar får Europeiska rådet på grundval av artikel I-55 med enhällighet anta ett europeiskt beslut om bemyndigande för rådet att besluta med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet såsom det föreskrivs i fördraget när det fastställer den fleråriga finansieringsramen i en europeisk lag.

Enligt artikel III-274.4 i det konstitutionella fördraget får Europeiska rådet med enhällighet anta ett europeiskt beslut om att ändra de befogenheter som föreskrivs för den europeiska åklagarmyndigheten i punkterna 1 och 2 i samma artikel.

Enligt artikel III-269.3 i det konstitutionella fördraget skall åtgärder som rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder föreskrivas av rådet i en europeisk lag eller ramlag, till skillnad från när det gäller andra åtgärder på det civilrättsliga området. I andra stycket i samma punkt bemyndigas emellertid rådet att på förslag av kommissionen med enhällighet anta ett europeiskt beslut där det anges vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Det konstitutionella fördraget innehåller dessutom också vissa noggrant avgränsade fullmaktsklausuler som redan ingår i det nuvarande EG-fördraget och på grundval av vilka rådet med enhällighet får besluta att ändra beslutsförfarandet till exempel när det gäller vissa frågor på socialpolitikens område.

Som ett slags fullmaktsklausuler kan man också betrakta de bestämmelser om institutioner och rådgivande organ avseende vilka man i det konstitutionella fördraget övergår till att använda europeiska beslut när det gäller frågor som rör institutionernas sammansättning och som i de nuvarande avtalen fastställs på grundfördragsnivå. När det gäller platsfördelningen i Europaparlamentet skall Europeiska rådet med enhällighet anta ett europeiskt beslut på initiativ av Europaparlamentet. Regionkommitténs samt Ekonomiska och sociala kommitténs sammansättning skall fastställas genom ett europeiskt beslut som rådet antar på förslag av kommissionen.

Genom det konstitutionella fördraget ändras också vissa av de fullmaktsklausuler avseende unionens institutioner som anges i Nicefördraget, på grundval av vilka rådet i ett senare skede kan besluta om ändringar som påverkar de bestämmelser om institutionerna som anges i Nicefördraget. Enligt Nicefördraget får specialdomstolar inrättas genom ett enhälligt beslut av rådet, men enligt det konstitutionella fördraget skall detta ske genom europeiska lagar. Stadgan för unionens domstol som fastställs i ett protokoll till det konstitutionella fördraget kan också till vissa delar ändras genom en europeisk lag i stället för genom ett beslut som rådet fattar med enhällighet. Denna ändring innebär att bestämmelser som hör till primärätten kan ändras genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet med kvalificerad majoritet i rådet. Stadgan för Europeiska investeringsbanken som fastställs i ett protokoll till det konstitutionella fördraget kan däremot ändras endast genom en europeisk lag som rådet antar med enhällighet, varför denna bestämmelse till sitt innehåll överensstämmer med motsvarande bestämmelse i Nicefördraget.

3.2.7.1 Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

I sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) ansåg statsrådet 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 ansåg likväl att man vid behov kan överväga möjligheterna att ta i bruk ett enklare ändringsförfarande, om tillämpningsområdet för detta

förfarande avgränsas tillräckligt detaljerat i förväg. Enligt statsrådet måste en förutsättning för att fördragsändringarna skall träda i kraft likväl alltid vara att alla medlemsstater ger sitt samtycke. Statsrådet förhöll sig avvaktande till de nya fullmaktsklausulerna om beslutsfattande, men ansåg att man kan överväga dem som ett led i en helhetslösning som gör fördragen flexiblare. Särskilt avvaktande förhöll sig statsrådet till den fullmaktsklausul som gäller fördjupat samarbete. Statsrådet var också redo att acceptera att konventsmetoden godkänns officiellt. Utrikesutskottet omfattade i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) statsrådets ståndpunkt till beslutsförfarandena, men förhöll sig liksom stora utskottet mera restriktivt än statsrådet till de fullmaktsklausuler som Europeiska rådet skulle ges i fråga om beslutsfattandet. Grundlagsutskottet tillstyrkte konventsmetoden vid ändring av fördraget inte minst på grund av konventets breda sammansättning och öppenhet, men betonade samtidigt att reglerna om konventets roll bör vara klara och fastlagda på förhand (GrUU 7/2003 rd).

Den allmänna fullmaktsklausul som konventet hade föreslagit (artikel 24.4 i konventets utkast) flyttades vid regeringskonferensen till del IV (artikel IV-444) i fördraget och ändrades så att ett enskilt nationellt parlament kan förhindra antagandet av ett europeiskt beslut enligt denna bestämmelse. Innehållet i denna ändring motsvarar Finlands ståndpunkt, särskilt som bestämmelsen i sin ändrade form tryggar riksdagens påverkningssmöjligheter vid ändringar av fördraget trots att det ursprungliga förfarandet för godkännande och ikraftträdande inte har tagits med. Det nya förenklade ändringsförfarande som godkändes vid regeringskonferensen, enligt vilket Europeiska rådet får ändra delar av bestämmelserna i del III avdelning III (artikel IV-445), motsvarar också Finlands ståndpunkt, eftersom antagandet av ett europeiskt beslut förutsätter att det godkänns genom ett nationellt förfarande i samtliga medlemsstater. Av central betydelse är också att båda bestämmelserna förutsätter enhällighet i Europeiska rådet och att befogenheter inte kan överföras från medlemsstaterna till unionen genom något av förfarandena. Dock innehåller fördraget vissa fullmaktsklausuler där förfarandena inte omfattar något ratificeringsförfarande eller motsvarande förfarande som tryggar riksdagens roll. Av dessa fullmaktsklausuler överensstämmer framför allt klausulen om ett fördjupat samarbete inte med Finlands mål.

De nya förenklade ändringsförfarandena i fördraget kommer i Finland att förutsätta vissa ändringar av den normala praxisen när det gäller behandlingen av internationella förpliktelser samt deras godkännande och ikraftträdande enligt 93–95 § i grundlagen. Statsrådets befogenheter enligt 93 § 2 mom. i grundlagen omfattar alla de frågor och områden som är föremål för beslut som fattas i Europeiska unionen. Denna ändring kommer dock inte att påverka behandlingen av fördragsändringar eller förbindelserna mellan statsrådet och riksdagen när det gäller antagandet av finländska ståndpunkter som fortfarande grundar sig på förfarandena enligt 97 § 1 och 2 mom. i grundlagen.

De nationella parlamentens vetorätt enligt artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget innebär ett undantag från det normala förfarandet för godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Förfarandena för godkännande av internationella förpliktelser och deras ikraftträdande enligt 94 och 95 § i grundlagen kommer inte att vara tillämpliga på godkännandet av europeiska beslut enligt denna bestämmelse, utan riksdagen kommer att anta en ståndpunkt till ändring av det konstitutionella fördraget utan att det baseras på ett förslag från regeringen. Detta förfarande grundar sig direkt på det konstitutionella fördraget som i Finland skall sättas i kraft genom lag. Den reglering av riksdagens interna förfaranden som är nödvändig till följd av denna nya uppgift för riksdagen kommer enligt 39 och 52 § i grundlagen att kunna göras i riksdagens arbetsordning.

När det gäller behandlingen av europeiska beslut som skall antas på grundval av de förenklade ändringsförfarandena eller på grundval av fullmaktsklausuler bör talmanskonferensen i fortsättningen fästa särskild uppmärksamhet vid att informera riksdagen i god tid.

Ett officiellt godkännande av konventsmetoden kommer inte att medföra några ändringar av lagstiftningen om statsrådets verksamhet. Statsministern kommer liksom tidigare att utse sin företrädare i det konvent som avses i artikel IV-443 i det konstitutionella fördraget, och också riksdagen kommer att välja sina egna företrädare.

3.2.8 Protokollen till fördraget

Till det konstitutionella fördraget har fogats sammanlagt 36 protokoll, som är en oskiljaktig del av fördraget och som därigenom innehåller bestämmelser som till sina rättsverkningar är likvärdiga med bestämmelserna i själva fördraget. Den största delen av protokollen har redan funnits med i tidigare grundfördrag och har fogats till det konstitutionella fördraget med vissa uppdateringar. Följande tio protokoll är helt nya:

- 1 (Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen).
- 2 (Protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna).
- 8 (Protokoll om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige).
- 9 (Protokoll om anslutningsfördraget och anslutningsakten för Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien).
- 12 (Protokoll om eurogruppen).
- 23 (Protokoll om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel I-41.6 och artikel III-312 i konstitutionen).
- 32 (Protokoll om artikel I-9.2 i konstitutionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).
- 33 (Protokoll om akter och fördrag som kompletterat eller ändrat Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen).
- 34 (Protokoll om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ).
- 36 (Protokoll om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen).

Av de nya protokollen är protokollet om de fyra första anslutningsfördragen (nr 8) särskilt betydelsefullt för Finlands del, eftersom det också behandlar Finlands anslutningsfördrag från 1994. Av denna anledning behandlas bestämmelserna i detta protokoll närmare nedan. Protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (nr 1) och protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nr 2) behandlas i avsnitt 3.2.4 ovan.

3.2.8.1 Protokollet om de fyra första anslutningsfördragen

Genom det konstitutionella fördraget upphävs i regel alla de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen, som inrättats genom Fördraget om Europeiska unionen (se avsnitt 3.1.1 ovan). Genom det konstitutionella fördraget upphävs också samtliga anslutningsfördrag för de länder som anslutit sig till unionen. Eftersom anslutningsfördragen innehåller vissa bestämmelser som fortfarande är rättsligt relevanta, har dessa bestämmelser rättsliga kontinuitet bevarats genom att de infogats i protokoll till det konstitutionella fördraget och Euratomfördraget så att bestämmelserna i fråga fortsätter att gälla och de behåller sin rättsverkan. De fyra första anslutningsfördragen, dvs. anslutningsfördragen från åren 1972, 1979, 1985 och 1994, har infogats i protokoll nr 8 (Protokoll

om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige). I protokollets ingress anges särskilt att anslutningsfördragen och anslutningsakterna innehåller vissa bestämmelser som fortfarande är relevanta och vilkas rättsliga kontinuitet måste säkerställas.

Protokoll nr 8 innehåller vissa för Finlands del viktiga bestämmelser. Dessa bestämmelser gäller framför allt undantagsställningen för Finlands arbetspensionssystem, jordbruket, det samiska folket, erkännandet av en permanent särställning för de nordliga, särskilt glesbefolkade regionerna samt Ålands särställning.

Genom protokollet säkerställs att undantagsställningen för Finlands arbetspensionssystem (det s.k. APL-undantaget) bevaras oförändrad. När Finland anslöt sig till Europeiska unionen beviljades undantag för Finland i lag fastställda arbetspensionssystem genom artikel 29 och bilaga I till anslutningsakten som ger Finland rätt till undantag från skyldigheten att sätta i kraft första livförsäkringsdirektivet till de delar som det annars skulle ha varit tillämpligt på försäkringsverksamhet enligt lagen om pension för arbetstagare. Undantaget genomfördes genom anpassningsbestämmelser i livförsäkringsdirektivet.

Enligt första stycket i artikel 3 i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen skall de bestämmelser i anslutningsakterna vars syfte är att upphäva eller ändra gemenskaps- och unionslagstiftning fortsätta att gälla så som de tolkats av Europeiska gemenskapernas domstol, utom när det är fråga om övergångsåtgärder. Enligt det andra stycket i artikeln, som motsvarar artikel 9 i anslutningsakten från 1994, skall dessa bestämmelser ha samma rättsliga status som de bestämmelser som därigenom upphävts eller ändrats och de skall vara underställda samma regler.

Genom den ovan angivna bestämmelsen säkerställs rättslig kontinuitet mellan anslutningsfördraget från 1994 och det konstitutionella fördraget när det gäller anpassningar som gjorts avseende gemenskaps- och unionslagstiftningen. Genom denna bestämmelse säkerställs bland annat att Finlands så kallade TEL-undantag behåller samma rättsverkan som enligt anslutningsfördraget.

Artiklarna 141, 142, 143, 144, 148 och 149 i anslutningsfördraget från 1994 med bestämmelser om jordbruket har med nödvändiga tekniska ändringar infogats i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen (artiklarna 47–53). Särskilt viktiga för Finlands del är artiklarna 47 och 48 i protokollet.

I artikel 47 i protokollet fastställs att om anslutningen ger upphov till allvarliga svårigheter som kvarstår sedan möjligheterna enligt artikel 48 samt andra åtgärder enligt befintliga unionsregler har utnyttjats fullt ut, får kommissionen anta ett europeiskt beslut om att Finland får lämna stöd till producenter på nationell nivå för att underlätta deras integration i den gemensamma jordbrukspolitik. Denna bestämmelse återger således i sak artikel 141 i anslutningsakten och säkerställer dess rättsliga kontinuitet.

I artikel 48 i protokollet återges, med tekniska ändringar, den bestämmelse i artikel 142 i anslutningsakten enligt vilken Sverige och Finland får lämna långsiktigt stöd på nationell nivå för att säkerställa att jordbruksverksamhet kan behållas i särskilda regioner. Dessa regioner omfattar jordbruksområden norr om den sextioandra breddgraden och några sådana närliggande områden söder om den breddgraden där det råder liknande klimatförhållanden vilka gör det särskilt svårt att driva jordbruk. Denna artikel tryggar den rättsliga kontinuiteten för artikel 142 i anslutningsakten.

Artiklarna 60–62 i protokollet innehåller bestämmelser som motsvarar protokollet om det samiska folket som var fogat som bilaga till anslutningsakten från 1994, med sådana tekniska ändringar som följer av att unionens nuvarande grundfördrag ersätts med det konstitutionella fördraget. Ingressen till det protokoll om det samiska folket som är fogat till anslutningsakten från 1994 har tagits bort, men i artikel 62 anges att bestämmelserna i avsnittet skall tillämpas mot bakgrund av den förklaring (nr 32) om det samiska folket som är fogad till slutakten från regeringskonferensen, där innehållet i ingressen i fråga återges utan att textens rättsverkan ändras. Den rättsliga kontinuiteten för anslutningsaktens bestämmelser om det samiska folket garanteras därför fullständigt.

Artikel 63 i protokollet handlar om en bibehållen särställning för de nordliga, ytterst glesbefolkade regionerna. Denna artikel är särskilt kopplad till de särskilda bestämmelser inom ramen för strukturfonderna som är tillämpliga i Finland och Sverige. Artikeln innehåller bestämmelserna från protokoll nr 6 till anslutningsfördraget, med tekniska ändringar. I artikeln återges således bestämmelserna i protokoll nr 6 till anslutningsfördraget både när det gäller definitionen av förhållanden (ytterst glesbefolkade regioner) och område (högst 8 personer per kvadratkilometer) samt säkerställs deras rättsliga kontinuitet. De regioner som avses i artikeln förtecknas i bilaga 1 till protokoll nr 6 till anslutningsfördraget (EGT C 241, 29.8.1994, s. 355).

3.2.8.1.1 Ålands särställning

Åland har en särställning i unionen och på landskapet tillämpas därför vissa undantag. Undantagen har fastställts i ett protokoll gällande Åland (Ålandsprotokollet, nr 2) vilket fogats till anslutningsakten från 1994. Bevarandet av Ålands särställning var en viktig specialfråga för Finland när det gällde att se till den rättsliga kontinuiteten mellan de nuvarande grundfördragen och det konstitutionella fördraget.

I den helhet som det konstitutionella fördraget utgör har Ålands särställning bibehållits på tre olika sätt. För det första innehåller artiklarna 56–58 i protokoll nr 8 om de fyra första anslutningsfördragen som är fogat till det konstitutionella fördraget i sak bestämmelserna i Ålandsprotokollet som sådant. I dem har endast tekniska ändringar gjorts som följer av att unionens nuvarande grundfördrag ersätts med det konstitutionella fördraget. För det andra bestäms uttryckligen i artikel IV-440.5 i det konstitutionella fördraget och i artikel 198 i Euratom-fördraget, som ändras med stöd av protokoll nr 36 i det konstitutionella fördraget, att avtalet skall tillämpas på Åland med de undantag som ursprungligen har nämnts i Ålandsprotokollet och vilka nu infogats i bestämmelserna om Åland i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen.

För det tredje konstateras i den förklaring om Åland (nr 31) som fogats till slutakten från regeringskonferensen att den ordning som gäller för Åland enligt artikel IV-440.5 i det konstitutionella fördraget har upprättats med tanke på Ålands särskilda ställning enligt internationell rätt. Nämda hänvisning till särställningen enligt internationell rätt återfinns i ingressen till det Ålandsprotokoll som fogats till anslutningsakten från 1994, men som inte direkt innefattats i bestämmelserna om Åland i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen. Däremot har i artikel 59 i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen (nr 8) infogats en hänvisning till förklaringen om Åland. Den till det konstitutionella fördraget fogade förklaringen om Åland kopplar därför i förening med artikel 59 i protokoll nr 8 nämnda hänvisning i sak till det konstitutionella fördraget. Detta avgörande påverkar inte Ålands folkrättsliga ställning, inklusive dess demilitarisering och neutralisering.

3.2.8.2 Övriga protokoll

Av de protokoll som är fogade till det konstitutionella fördraget är tio helt nya. I det följande beskrivs kortfattat innehållet i dessa protokoll, utom för de protokoll som rör anslutningsfördragen (se avsnitt 3.2.8.1 ovan).

Protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen innehåller bestämmelser om information till de nationella parlamenten och bestämmelser om mellanparlamentariskt samarbete. I protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna anges hur unionens institutioner skall tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I detta protokoll anges dessutom ett förfarande som gör det möjligt för de nationella parlamenten att övervaka att subsidiaritetsprincipen följs (se kapitel 3.2.4.1 angående båda protokollen).

Protokoll nr 12 om eurogruppen innehåller bestämmelser om eurogruppens verksamhet. De motsvarar i stort de nuvarande principerna för eurogruppens verksamhet (se kapitel 3.2.5.2.3.2).

Protokoll nr 23 gäller det permanenta strukturerade samarbete som grundar sig på artikel I-41.6 och artikel III-312 i fördraget (se kapitel 3.2.5.3.2).

Protokoll nr 32 innehåller närmare bestämmelser om unionens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se kapitel 3.2.2.4).

Genom protokoll nr 33 upphävs vissa akter och fördrag som kompletterat eller ändrat Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Till dessa hör bland annat Amsterdamfördraget och Nicefördraget. Dessutom innehåller protokollet särskilda bestämmelser som rör Luxemburg och som följer av inrättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna på 1960-talet. Genom protokollet uppdateras vidare akten om val till Europaparlamentet från 1970-talet.

Övergångsbestämmelser för Europeiska unionens institutioner och organ anges i protokoll nr 34. Bestämmelserna beskrivs noggrannare i kapitel 3.2.3.1.9.

Protokoll nr 36 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen innehåller de tekniska ändringar till Euratomfördraget som är nödvändiga för övergången till det konstitutionella fördraget. Euratomfördraget upphävs inte genom det konstitutionella fördraget utan är fortsättningsvis i kraft.

3.2.8.3 Finlands centrala mål i förhandlingarna och verkningarna för Finlands del

Den rättsliga kontinuiteten för de relevanta bestämmelserna i anslutningsfördragen har, i överensstämmelse med Finlands mål, säkerställts i det konstitutionella fördraget genom protokollet om de fyra första anslutningsfördragen.

Protokollet om de fyra första anslutningsfördragen säkerställer, i överensstämmelse med Finlands mål, att den undantagsställning för Finlands arbetspensionssystem som anges i vårt anslutningsfördrag bibehålls på samma sätt som för närvarande. I sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (ShUU 4/2003 rd) konstaterade riksdagens social- och hälsovårdsutskott att undantaget för Finlands arbetspensionssystem måste skrivas in också i det nya fördraget för att nuvarande praxis skall bestå,

eftersom det handlar om ett centralt element i vår lagstadgade sociala trygghet, ett element vars ställning inte får rubbas från överenskommelsen i anslutningsfördraget. Utrikesutskottet förutsatte i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) med hänvisning till social- och hälsövrådskutskottets utlåtande att Finlands undantag avseende arbetspensionsordningen enligt anslutningsfördraget skall tryggas vid regeringskonferensen. Detta tryggades vid regeringskonferensen på det sätt som riksdagen hade förutsatt.

Protokollet säkerställer den rättsliga kontinuiteten för bestämmelserna om jordbruket i anslutningsakten från 1994 i överensstämmelse med Finlands mål. Riksdagens utrikesutskott uppmanade i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) statsrådet att utreda om det vid regeringskonferensen är möjligt att förstärka den princip som Europeiska rådet antagit om att det multifunktionella jordbruket skall bibehållas inom alla områden i Europa. Denna princip förstärks genom att den rättsliga kontinuiteten för artiklarna 141 och 142 i anslutningsakten från 1994 har säkerställts.

Olika tolkningar har framförts om artikel 141 i anslutningsakten. Artikeln har kunnat tolkas så att det stöd som beviljas på grundval av den skall vara tillfälligt och att det inte längre finns grund för det när en viss tid har förflutit efter Finlands anslutning till unionen. Enligt en annan tolkning avses i artikeln varaktigare svårigheter. Eftersom endast de bestämmelser i anslutningsfördragen och anslutningsakterna som fortfarande är rättsligt relevanta har infogats i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen, kan detta anses stödja den sist nämnda tolkningen.

Den rättsliga kontinuiteten för bestämmelserna om det samiska folket i anslutningsfördraget från 1994 har i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen genomförts i överensstämmelse med Finlands mål.

När det gäller strukturfonderna har de särskilda bestämmelser som är tillämpliga i Finland och Sverige infogats i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen på ett sätt som bevarar deras rättsliga kontinuitet. Statsrådet ansåg i sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) att 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. Riksdagens utrikesutskott ansåg i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) med hänvisning till statsrådets ståndpunkt att det är viktigt att man eftersträvar att i fördraget få med rättsliga grunder för att beakta de särskilda problemen för de ytterst glesbefolkade områdena i norr. Bestämmelserna i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen överensstämmer till denna del med Finlands mål. Dessutom anges i artikel III-220 i det konstitutionella fördraget att man vid stärkandet av den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen skall fästa särskild uppmärksamhet vid bl.a. de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet.

Den rättsliga kontinuiteten för Ålands särställning har i det konstitutionella fördraget säkerställts i överensstämmelse med Finlands mål. Statsrådet konstaterade i sin redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) att det kommer att säkerställa att Ålandsprotokollet vid behov fogas till det konstitutionella fördraget och att endast de tekniska ändringar som fogandet förutsätter görs däri. Riksdagens utrikesutskott omfattade i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) statsrådets ståndpunkter och konstaterar att det i detta sammanhang skall säkerställas att Åland får bibehålla sin folkrättsliga specialstatus, som också ingår i Ålandsprotokollet. Det faktum att bestämmelser motsvarande Ålandsprotokollet, vilket är fogat till anslutningsakten från 1994, med tekniska ändringar har infogats i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen, att en bestämmelse om fördragets tillämpning på Åland har skrivits in i det

konstitutionella fördraget samt att en förklaring om Åland har fogats till det konstitutionella fördraget uppfyller tillsammans detta mål, emedan alla de väsentliga delarna i Ålandsprotokollet beaktas i det konstitutionella fördraget.

3.2.9 Slutakten och de förklaringar som är fogade till den

I slutakten från regeringskonferensen som undertecknades i samband med undertecknandet av det konstitutionella fördraget i Rom den 29 oktober 2004 förtecknas alla de akter som hänför sig till förnyandet av unionens grundfördrag. I slutakten fastställs att regeringskonferensen, som samlades i Bryssel den 30 september 2003, har antagit texterna till Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, de protokoll som fogas till fördraget och bilagorna till fördraget. I slutakten förtecknas två bilagor (bilagorna I-II) och 36 protokoll (protokollen nr 1–36). Vidare fastställs i slutakten att konferensen har antagit de förklaringar som fogas till slutakten. I slutakten förtecknas sammanlagt 30 förklaringar som medlemsstaterna har avgett tillsammans eller enskilt.

Slutakten utgör inte en del av det konstitutionella fördraget, utan är en särskild akt som fungerar som ett protokoll från undertecknandet. Slutakten och de förklaringar som förtecknas i den utgör således inte en del av det rättsligt bindande konstitutionella fördraget. Med förklaringarna vill medlemsstaterna uttrycka en politisk ståndpunkt till någon av bestämmelserna i det konstitutionella fördraget.

4 Förhållandet mellan det konstitutionella fördraget och Finlands grundlag

Statsrådet har i samband med behandlingen av det konstitutionella fördraget utrett förhållandet mellan fördraget och Finlands grundlag samt behandlingsordningen i riksdagen för förslaget om godkännande av fördraget.

Utgångspunkter för bedömningen

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen stiftades av flera orsaker i inskränkt grundlagsordning efter det att grundlagsutskottet hade lämnat sitt utlåtande (GrUU 14/1994 rd). Den mest generella orsaken till att denna lagstiftningsordning användes var att bestämmelserna i anslutningsfördraget rättsligt sett begränsade Finlands suveränitet. Också lagen om ikraftträdande av Amsterdamfördraget stiftades i inskränkt grundlagsordning (GrUU 10/1998 rd).

Lagarna om ikraftträdande av Finlands anslutningsfördrag och Amsterdamfördraget är i konstitutionellt hänseende så kallade undantagslagar och kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om ändringslagen inte utvidgar de undantag från grundlagen som ingår i dem. Också tillägg eller ändringar som är oväsentliga för helheten men som i sig innebär att undantaget från grundlagen utvidgas en aning kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning, om den fråga som är ett undantag från grundlagen därigenom inte ändrar karaktär (RP 1/1998 rd, s. 124, första spalten). Grundlagsutskottet har tillämpat samma principer också när tidigare lagfästa undantag från grundlagen flyttats över till en ny lag och den ursprungliga undantagslagen upphävts (GrUU 31/1998 rd, s. 5, andra spalten).

Efter det att fördraget om Finlands anslutning och Amsterdamfördraget hade antagits och satts i kraft trädde Finlands nya grundlag i kraft år 2000. Bland annat bestämmelserna om suveränitet i 1 § avviker något från suveränitetsbestämmelserna i den gamla regeringsformen. Av denna anledning fastställde grundlagsutskottet att Nicefördraget i första hand måste bedömas utifrån bestämmelserna i Finlands grundlag och först i andra hand utifrån lagarna om ikraftträdande av anslutningsfördraget och Amsterdamfördraget (GrUU 38/2001 rd, s. 4, andra spalten, se även GrUU 16/2005 rd, s. 4, första spalten). Bestämmelserna i Nicefördraget ansågs inte innebära en begränsning av Finlands suveränitet enligt 1 § i grundlagen och inte heller ansågs fördraget på annat sätt strida mot Finlands grundlag. Om godkännande av Nicefördraget beslutade man således med enkel röstmajoritet och lagen om dess ikraftträdande stiftades i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 38/2001 rd).

Bestämmelsen om Finlands suveränitet i 1 § 1 mom. i grundlagen skall enligt förarbetena till grundlagsreformen granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 72, andra spalten). Regeringen hänvisade i sin proposition till grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt att Finland som medlem i Europeiska unionen utövar en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet (RP 1/1998 rd, s. 71–72).

När bestämmelserna om Finlands suveränitet i 1 § i grundlagen tolkas utifrån motiveringen till grundlagsreformen och med utgångspunkt i att Finland är medlem i Europeiska unionen betyder det, enligt grundlagsutskottets uppfattning, att man måste ta hänsyn till att medlemskapet har medfört vissa begränsningar i suveräniteten på olika områden som tillhör den offentliga makten. Men frågan om att föra över kompetens på unionens institutioner är, enligt grundlagsutskottets uppfattning, en sak som a priori gäller suveräniteten som den definieras i grundlagen. Mindre justeringar av unionens uppgifter till exempel utifrån den kompetens som unionen redan nu innehar kan i vissa fall vara i samklang med grundlagsbestämmelserna om Finlands suveränitet. Normala interna omställningar i unionens institutionella verksamhet spelar vanligen ingen roll för suveräniteten (GrUU 38/2001 rd, s. 4–5).

Vid bedömningen av förhållandet mellan det konstitutionella fördraget och Finlands grundlag har, jämte bedömningen av suveräniteten (1 §), särskild uppmärksamhet fästs vid de grundläggande fri- och rättigheterna (6–23 §), bestämmelserna om avgränsande undantag (73 §, 94 § 3 mom.), bestämmelserna om de högsta statliga organens befogenheter i internationella frågor (93 – 97 §), bestämmelserna om domstolarnas oberoende och utövandet av den högsta domsrätten (3 § 3 mom., 99 § 1 mom.), bestämmelsen om åklagarväsendet (104 §) och bestämmelserna om behandlingen av ärenden i riksdagen (39 och 52 §).

Det konstitutionella fördraget innehåller detaljerade bestämmelser som syftar till att säkerställa den rättsliga kontinuiteten mellan unionens nuvarande grundfördrag och det konstitutionella fördraget. Även om de tidigare grundfördragen upphävs genom det konstitutionella fördraget och en (ny) Europeisk union grundas, kan fördraget inte anses utgöra en fullständigt ny internationell förpliktelse när det gäller förfarandena för godkännande och ikraftsättande av fördraget. Det rör sig framför allt om en kodifierande förnyelse. Som utgångspunkt för bedömningen av behandlingsordningen för fördraget måste man ställa sig frågan på vilket sätt det konstitutionella fördraget förändrar situationen jämfört med den nuvarande situationen. Grundlagsutskottet gjorde inledningsvis en bedömning på detta sätt av konventets utkast till konstitutionellt fördrag med utgångspunkt i de ändringar som utkastet innehöll (GrUU 7/2003 rd).

Bedömning av förhållandet mellan fördraget och Finlands grundlag

Enligt statsrådets bedömning innehåller det konstitutionella fördraget några bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. i grundlagen, och för godkännande av fördraget skulle det krävas ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett lagförslag om ikraftsättande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget skulle gälla grundlagen på det sätt som avses i 95 § 2 mom. i grundlagen, och för godkännande av lagförslaget skulle så kallad inskränkt grundlagsordning krävas.

Genom det konstitutionella fördraget upplöses formellt den så kallade pelarstruktur som skapades genom EU-fördraget. En betydande ändring med tanke på behandlingsordningen är att tillämpningsområdet för principen om unionsrättens företräde utvidgas till att omfatta den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Vid behandlingen av Finlands anslutningsfördrag bedömde man att inskränkt grundlagsordning måste tillämpas i fråga om principen om gemenskapsrättens företräde. Utvidgningen av tillämpningsområdet för principen om företräde på det sätt som avses i det konstitutionella fördraget gäller också den nuvarande grundlagen.

När indelningen i pelare avlägsnas utvidgas de nuvarande allmänna bestämmelserna om EG-domstolens befogenheter till att med vissa undantag omfatta polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet samt i mer begränsad utsträckning den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vid behandlingen av Finlands anslutningsfördrag konstaterade grundlagsutskottet att EG-domstolens befogenhet att avgöra om en medlemsstat har underlåtit att fullgöra en skyldighet som den åläggs enligt grundfördraget innebar ett undantag från den då ikraftvarande regeringsformens bestämmelser om suveränitet, eftersom domstolens beslut kunde medföra en skyldighet för medlemsstaten att ändra sin lagstiftning (GrUU 14/1994 rd s. 3, andra spalten). Med beaktande av att motsvarande befogenhet för EU-domstolen införs genom artiklarna III-360–III-362 i det konstitutionella fördraget också när det gäller bestämmelserna om polissamarbete och straffrättsligt samarbete innebär det konstitutionella fördraget till sagda delar ett undantag från grundlagens bestämmelser om suveränitet.

Vid bedömningen av Finlands anslutningsfördrag ansåg grundlagsutskottet att bestämmelsen i EG-fördraget om förfarandet för EG-domstolens förhandsavgörande stred mot regeringsformens bestämmelser om suveränitet samt bestämmelserna i 2 § 4 mom. samt 53 och 56 § (GrUU 14/1994 rd, s. 3, andra spalten). I samband med Amsterdamfördraget ansåg utskottet att bestämmelserna i nuvarande artikel 35.1–35.3 i EU-fördraget, genom vilka tillämpningsområdet för förfarandet för förhandsavgörande utvidgades till att omfatta avdelning VI i EU-fördraget om polissamarbete och straffrättsligt samarbete, inte stred mot domstolarnas oberoende eller övriga bestämmelser i grundlagen, eftersom de nationella domstolarna i samtliga fall behåller sin prövningsrätt när det gäller att begära förhandsavgörande (GrUU 10/1998 rd, s. 5, första spalten, se även GrUU 28/1997 rd, s. 3, andra spalten). Eftersom artikel III-369 i det konstitutionella fördraget innebär att de högsta domstolarna inte längre kommer att ha den ovan angivna prövningsrätten i frågor som gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete, överensstämmer denna bestämmelse i det konstitutionella fördraget inte med grundlagens bestämmelser enligt 1 § om suveränitet och 3 § 3 mom. samt 98 och 99 § om domstolarnas utövande av den dömande makten.

Artikel III-270.2 punkt d i det konstitutionella fördraget om det straffrättsliga förfarandet innehåller en fullmaktsklausul enligt vilken rådet med enhällighet får besluta att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta också andra delar av det straffrättsliga förfarandet än de som uttryckligen anges i bestämmelsen. En liknande fullmaktsklausul finns också i artikel III-271.1 om allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Dessa bestämmelser gör det således möjligt att fastställa minimiregler om brottsrekvisit och påföljder också för andra slag av brott än de som uttryckligen anges i bestämmelserna. I samband med Amsterdamfördraget gjorde riksdagens grundlagsutskott i

fråga om en bestämmelse med liknande systematik bedömningen att den gav rådet befogenhet att väsentligen ändra befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna utan att ändringsakten i fråga måste ratificeras av medlemsstaterna och att man av denna anledning måste använda inskränkt grundlagsordning (GrUU 10/1998 rd, s. 5, andra spalten). Artiklarna III-270 och III-271.1 innebär, trots fullmaktsklausulens krav på enhällighet, ett undantag från grundlagens bestämmelse om suveränitet.

Enligt artikel III-274 i det konstitutionella fördraget, som möjliggör inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet, kan åklagarmyndighetens befogenheter utvidgas genom ett enhälligt europeiskt beslut av Europeiska rådet. Både inrättandet av myndigheten och möjligheten att utvidga dess befogenheter på grundval av artikel III-274 innebär att befogenheter överförs från medlemsstaterna till unionen. Eftersom åklagarmyndigheten skulle föra talan i medlemsstaternas behöriga domstolar för brott som bestäms på grundval av artikel III-274, innebär bestämmelsen ett undantag från 104 § i grundlagen om åklagarväsendet. Att behörigheten att föra talan i betydande utsträckning överläts på någon annan än den nationella åklagarmyndigheten innebär dessutom ett undantag från grundlagens bestämmelse om suveränitet.

På området för den gemensamma handelspolitiken bör en bedömning göras av den ändrade befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i förhållande till grundlagens bestämmelse om suveränitet. Jämfört med nuvarande artikel 133 i EG-fördraget utvidgas området för den gemensamma handelspolitiken på grundval av artikel III-315 i det konstitutionella fördraget till att omfatta också utländska direktinvesteringar. Denna ändring är av ett sådant slag att artikel III-315 i det konstitutionella fördraget måste anses innebära ett undantag från grundlagens bestämmelse om suveränitet. Enligt artikel III-422 i det konstitutionella fördraget kan de medlemsstater som deltar i ett fördjupat samarbete övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet också på sådana områden där man enligt en av fördragets bestämmelser tillämpar enhällighet i rådet, eller till att använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet på områden där rådet enligt fördraget skall anta europeiska lagar eller ramlagar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Vid antagandet av europeiska beslut med enhällighet deltar i rådet endast de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet. Fullmaktsklausulen innehåller ingen möjlighet för de nationella parlamenten att hindra antagandet av ett beslut. En fullmaktsklausul av detta slag är så allmän att bestämmelsen, trots att den innehåller ett krav på enhällighet vid antagandet av beslut, strider mot grundlagens bestämmelse om suveränitet.

Det förenklade förfarandet för ändring enligt artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget har bedömts i förhållande till 94 och 95 § i grundlagen om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Den möjlighet som de nationella parlamenten skall ges att hindra antagandet av ett europeiskt beslut enligt artikeln utgör ett avvikande förfarande för ändring av internationella avtal. På nationell nivå innebär detta förfarande ett undantag från det vanliga förfarandet för godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser enligt 94 och 95 § i grundlagen. Riksdagen kommer inte att fatta sitt avgörande på grundval av en proposition från regeringen utan direkt på grundval av ett initiativ från Europeiska rådet. Dessutom omfattar förfarandet inte nationella åtgärder för ikraftträdande i enlighet med 95 § i grundlagen. Förfarandet innebär också att statsrådet och republikens president inte kommer att delta i det nationella förfarandet för godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser i enlighet med 93 § 1 mom. och 95 § i grundlagen. Dock kommer statsrådet att besluta om Finlands åtgärder i Europeiska rådet i enlighet med 93 § 2 mom. i grundlagen också vid antagandet av europeiska beslut enligt artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget. Förfarandet i artikel IV-444 i det konstitutionella fördraget innebär, eftersom det utesluter det vanliga förfarandet för godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser, ett till den grad betydande undantag från 94 och 95 § i grundlagen

att det inte kan anses utgöra ett förfarande som endast kompletterar dessa förfaranden och som utgör en direkt del i den internationella förpliktelsen.

Vid användning av de förenklade förfaranden för ändring som anges i artiklarna IV-444 och IV-445 i det konstitutionella fördraget övergår befogenheten att ändra fördraget formellt från medlemsstaterna, dvs. regeringskonferensen, till Europeiska rådet. Europeiska rådets europeiska beslut är akter som utfärdas av unionens institutioner och utgör inte avtal mellan staterna. Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen svarar statsrådet för beredningen av och beslutsfattandet kring beslut som fattas i unionen, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets befogenheter omfattar alla de frågor och områden som är föremål för beslut som fattas i Europeiska unionen, och i beredandebefogenheterna ingår också beslutsfattandet i Europeiska rådet (se GrUB 10/1998 rd, s. 26 och RP 1/1998 rd, s. 146–147). Eftersom det när det gäller artiklarna IV-444 och IV-445 ändå sakligt sett är frågan om en ändring och inte endast en anpassning av fördraget, innebär detta ett undantag från grundlagen till de delar som det påverkar relationerna mellan statsorganen (se RP 1/1998 rd, s. 146, första spalten).

I artikel III-325 i det konstitutionella fördraget fastställs ett förfarande som skall tillämpas vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal mellan unionen och tredjeland eller internationella organisationer. Bestämmelsen gäller även avtal som ingås på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, som för närvarande omfattas av de bestämmelser om förhandlingar och ingående av avtal som anges i artiklarna 24 och 38 i EU-fördraget. Artikel III-325 i det konstitutionella fördraget innehåller – till skillnad från artikel 24 i EU-fördraget – ingen uttrycklig hänvisning till en ”nödbromsklausul” i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Om man dessutom beaktar att artikel III-325 är en allmän bestämmelse om förhandlingar och ingående av internationella avtal, och att undantagen till artikeln uttryckligen förtecknas i denna bestämmelse, kan den ovan nämnda nödbromsklausulen inte anses tillämplig vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Till denna del är det frågan om en ändring som innebär ett undantag från grundlagens bestämmelser om suveränitet.

Bedömning av förhållandet mellan fördraget och självstyrelselagen för Åland

Enligt 59 § 2 mom. (68/2004) i självstyrelselagen för Åland föreskrivs att en bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till och som står i strid med självstyrelselagen träder i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft och beslutet om bifall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna samt förpliktelsen antas av riksdagen i den ordning 95 § 2 mom. i grundlagen anger, dvs. i så kallad inskränkt grundlagsordning.

De bestämmelser i det konstitutionella fördraget som innebär överföring av lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet till unionens kompetensområde bör anses stå i strid med självstyrelselagen. Vid bedömning av behandlingsordningen för lagtingets bifall tillämpas en prövning som kan jämföras med den så kallade luckteorin: Om lagtinget tidigare har gett sitt bifall till en behörighetsöverföring, kan en ändring av fördragsbestämmelsen i fråga behandlas i vanlig ordning under förutsättning att ändringen inte innebär att behörighetsöverföringen utvidgas jämfört med vad den varit.

Det konstitutionella fördraget innehåller några bestämmelser som jämfört med nuläget medför att landskapets behörighet i den mening självstyrelselagen avser överförs på unionen. Som en sådan

bestämmelse bör anses t.ex. artikel III-271.2 i fördraget, som ger unionen behörighet att harmonisera medlemsstaternas strafflagstiftning samt artikel III-278.4.d, som ger unionen rätt att föreskriva åtgärder för övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa.

Att den så kallade pelarstrukturen faller bort innebär dessutom bl.a. att de gemenskapsrättsliga principerna blir tillämpliga i frågor som gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Att principen om gemenskapsrättens företräde utvidgas till områden som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet bör anses vara en fråga som förutsätter behandlingsordning enligt 59 § 2 mom. i självstyrelselagen.

Av ovan nämnda skäl bör lagtingets godkännande av ikraftträdandet av fördraget i landskapet Åland ske på det sätt som anges i 59 § 2 mom. i självstyrelselagen, och av samma skäl bör lagen om ikraftsättande behandlas i riksdagen i inskränkt grundlagsordning.

Övriga aspekter som beaktats vid bedömningen

Förutom de ovan nämnda bestämmelserna, som kräver behandling i inskränkt grundlagsordning, har följande bestämmelser och punkter i det konstitutionella fördraget granskats särskilt i bedömningsarbetet, utan att det dock, på basen av de skäl som lades fram i utredningen, ansågs att de kräver behandling i inskränkt grundlagsordning. Dessa bestämmelser och punkter omfattar inskrivningen av principen om unionsrättens företräde, utvidgningen av den så kallade flexibilitetsklausulens tillämpningsområde till att omfatta den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet till följd av att pelarstrukturen avlägsnas, utvidgningen i viss grad av EU-domstolens befogenheter till området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, unionens ställning som juridisk person, inrättandet av en rättslig status för stadgan om de grundläggande rättigheterna och inrättandet av en rättsgrund för EU:s anslutning till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ändringarna i fråga om institutionerna, övervakningen av att subsidiaritetsprincipen följs, utvidgningen av användningsområdet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet, övriga ändringar av unionens befogenheter, övriga ändrings- och fullmaktsförfaranden i det konstitutionella fördraget samt förfaranden som rör ingåendet av internationella avtal och kravet på ett begränsat undantag i enlighet med Finlands grundlag.