

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2001 rd

Regeringens proposition om ikraftsättande av vissa bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 juni 2001 en proposition om ikraftsättande av vissa bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (RP 93/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att stora utskottet skall lämna utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Samband med andra handlingar

Riksdagen godkände Finlands utgångspunkter och mål inför Europeiska unionens regeringskonferens 2000, som resulterade i Nicefördra-

get, i sitt svar på statsrådets redogörelse i saken (SRR 1/2000 rd — StoUU 1/2000 rd; UtUB 2/2000 rd).

Riksdagen deltog i förberedelserna inför regeringskonferensen och i formuleringen av Finlands nationella ståndpunkt under konferensen utifrån de utredningar som statsrådet lämnat med stöd av 97 § grundlagen (E 32/1999 rd — StoUU 2/2000 rd, StoUU 3/2000 rd, StoUU 5/2000 rd).

I sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid (StoUU 4/2001 rd — SRR 3/2001 rd) uttalar stora utskottet sin ståndpunkt till förklaringen om unionens framtid som ingår som bilaga till slutdokumentet från konferensen som antagit Nicefördraget.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner Nicefördraget mellan Belgien, Danmark, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Österrike, Portugal, Finland, Sverige och Förenade konungariket om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europe-

iska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. Fördraget och slutakten till fördraget undertecknades i Nice den 26 februari 2001. Slutakten innehåller 27 förklaringar, som signatärstaternas konferens har antagit eller beaktat.

Bestämmelserna i Nicefördraget gäller huvudsakligen anpassning av gemenskapens institutionella system och beslutssystem i syfte att möjliggöra utvidgning av unionen. De viktigaste bestämmelserna gäller vägning av rösterna i rådet vid beslut med kvalificerad majoritet, antalet representanter för medlemsstaterna i Europaparlamentet, kommissionens sammansättning, utnämningsförfarandet och organiseringen av det interna samarbetet och kommissionsordförandens ställning. Beslutssystemet ändras genom att räckvidden för beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarande utvidgas.

Inom handelspolitiken utvidgas gemenskapskompetensen genom att tjänster samt kommersiella aspekter på immateriell egendom på vissa villkor inlemmas i den gemensamma handelspolitiken. Möjligheterna till närmare samarbete, dvs. flexibilitet, underlättas inom området för fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna samt rättsliga och inrikes frågor och inom verkställigheten av utrikes- och säkerhetspolitiken.

Ändringarna i EG-domstolens och förstainstansrättens struktur, sammansättning och behörighet avser att göra domstolarnas verksamhet effektivare och påskynda rättegångarna. Europa-

parlamentets ställning förstärks genom att parlamentet får allmän rätt att väcka talan i EG-domstolen och möjlighet att inhämta yttrande om planerade internationella avtal är förenliga med gemenskapsrätten eller inte.

Skyddet för frihet, demokrati, respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt skyddet av rättsstatsprinciperna förstärks genom förfaranden som skall tillämpas vid risk för att dessa principer blir åsidosatta.

För att Nicefördraget skall träda i kraft måste alla medlemsstater ratificera det i enlighet med sina konstitutionella krav. Fördraget träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den månad då samtliga medlemsstater har deponerat sina ratifikationsinstrument.

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt med Nicefördraget vid en tidpunkt som bestäms närmare genom förordning av republikens president.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Konferensens slutresultat

Beslut om att sammankalla den regeringskonferens som resulterade i Nicefördraget fattades i Europeiska rådet i Köln i juni 1999. På uppdrag av Europeiska rådet i Köln, kompletterat av en omfattande utredning som Finland i egenskap av dåvarande ordförandeland lade fram för Europeiska rådet i Helsingfors i december 1999, anmodades regeringskonferensen komma med en lösning på de olösta institutionella frågor i Amster-

damfördraget som krävdes för en utvidgning av unionen. I propositionen ges en uttömmande redovisning av de centrala bestämmelserna i Nicefördraget. Till fördraget har dessutom fogats fyra juridiskt bindande protokoll, som gäller ändringar i sammansättningen av unionens institutioner till följd av utvidgningen, översyn av EG-domstolens stadga, åtgärder som föranleds av att fördraget om Europeiska kol- och stålunionen upphör att gälla samt införande av beslut med kvalificerad majoritet i fråga om visum-, asyl- och invandringsspolitiken samt annan politik som rör fri rörlighet för personer. Stora utskottet nöjer sig nedan med att lägga fram bedömningar bara om vissa bestämmelser i

fördraget och protokollen i den mån de är betydelsefulla med tanke på bedömningen av om utskottets mål inför regeringskonferensen har uppnåtts eller inte. Dessutom behandlar riksdagen särskilt en förklaring om Europeiska unionens framtid som ingår som bilaga till slutakten från den regeringskonferens som antagit Nicefördraget (SRR 3/2001 rd).

Bedömningarna av slutresultatet av regeringskonferensen varierar givetvis i enlighet med de mål som olika medlemsstater och parter ställt upp för konferensen. Den kan ses som en framgång om huvudsyftet anses ha varit att sopa undan återstående öppna frågor om beslutsprocessen i unionen inför den förestående utvidgningen. Däremot infriades flera medlemsstaters förhoppningar om en tillnärmning av unionen och medborgarna genom en klarare och rationellare beslutsprocess inte i Nice. Uppgifterna i massmedierna om meningsskiljaktigheterna mellan stats- och regeringscheferna under de sista sammanträdena i Nice är knappast ägnade att öka medborgarnas förtroende för unionen.

Fram till den 12 november 2001 hade tre medlemsstater ratificerat Nicefördraget (Danmark, Frankrike och Luxemburg). Vidare hade behandlingen i det nationella parlamentet inför en ratificering slutförts eller i det stora hela slutförts i fem medlemsstater (Tyskland, Spanien, Österrike, Portugal och Förenade Konungariket). I Irland underställdes ratificeringen en folkomröstning som inte lyckades uppbåda en majoritet för fördraget (53,87 procent av rösterna var emot och 46,13 procent för). På grund av den situation som folkomröstningen i Irland resulterat i kan det inte anses helt säkerhet att Nicefördraget slutligt kan träda i kraft.

Genom Nicefördraget uppnåddes enligt stora utskottets mening de nödvändiga ändringar i unionens strukturer som var orsaken till att regeringskonferensen sammankallades. Därmed tillstyrker utskottet att fördraget antas.

Utfallet i fråga om Finlands förhandlingsmål

Finlands främsta förhandlingsmål var att uppnå sådana bestående institutionella reformer som kunde möjliggöra för unionen att ta emot alla de

stater som deltagit i utvidgningsprocessen. I början av regeringskonferensen ansågs dessa institutionella lösningar avse vissa olösta frågor i Amsterdamfördraget. Därmed kunde det slås fast att Finland hade samma centrala mål för institutionerna som redan godkänts inför regeringskonferensen 1996. Efter hand som regeringskonferensen 2000 fortskred kunde målen preciseras för vissa frågor som kommit upp på konferensen, främst bland dem omfattningen av beslut med kvalificerad majoritet, sanktionsordningarna i grundfördragen och flexibiliteten inom unionens tre pelare.

Riksdagens mål för Finland inför regeringskonferensen har uppnåtts med vissa undantag, som behandlas nedan. Med hänsyn till att riksdagen redan i samband med regeringskonferensen 1996 ställde som sitt främsta mål en utvidgning av unionen, i relation till vilket de övriga frågorna i regeringskonferensen i sista hand bara var instrumentella, kan slutresultatet av konferensen ses som tillfredsställande.

Samarbetet mellan statsrådet och riksdagen

I sitt utlåtande StoUU 1/1998 rd om Amsterdamfördraget konstaterar utskottet att dialogen mellan statsrådet och riksdagen fungerat förhållandevis väl, även om vissa kritiska bedömningar om den rätta tidpunkten att informera riksdagen måste anföras.

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

Ställningstaganden till fördragets innehåll

Institutionella förändringar

Vägningen av röster i rådet. Stora utskottet förutsätter som en generell utgångspunkt att det för en eventuell omvägning av rösterna bör skapas en röstskala som på ett adekvat sätt tar hänsyn också till de inbördes skillnaderna mellan små medlemsstater och som garanterar att en kvalificerad majoritet alltid också representerar en majoritet bland medlemsstaterna (StoUU 1/2000 rd, s. 8/II).

Det system som kom till genom Nicefördraget och som innebär att tre kriterier måste uppfyllas för ett beslut (en kvalificerad majoritet av rösterna i rådet; en majoritet av medlemsstaterna; de stater som utgör en kvalificerad majoritet måste representera minst 62 procent av befolkningen i unionen) är inte särskilt klart. Dessutom ger den nya ordningen de stora medlemsstaterna en något större vikt i rådet. Finland hade som mål en dubbel majoritet, vilket skulle ha varit en mera tillfredsställande lösning.

Utskottet menar att lösningen med en omvägning av rösterna är tillfredsställande. Denna bedömning påverkas inte bara av det röstetal (7) som tilldelats Finland utan också av erfarenheten att en indelning i stora och små medlemsstater inte har någon större betydelse för hur medlemsstaterna grupperar sig i voteringssituationer.

Kommissionen. Stora utskottet förutsatte att varje medlemsstat bör ha en representant i Europeiska kommissionen. Samtidigt varnade utskottet för att fler vice ordförande i kommissionen eller eventuella kommissionärer utan portfölj minskar kommissionens kollegialitet och urholkar de fördelar för medlemsstaterna som principen om en kommissionär per medlemsstat tillgodoser (t.ex. StoUU 5/2000 rd).

Finlands mål att kommissionen också efter utvidgningen skall ha en medlem från varje medlemsstat uppfylldes inte fullt ut. Antalet kommissionärer kommer att bli mindre än antalet medlemsstater när unionen har 27 medlemmar.

Enligt Nicefördraget får kommissionen själv besluta om antalet vice ordförande och valet av dem. Kommissionsordförandens styrbefogenheter i relation till övriga medlemmar lyfts fram. Nicefördraget ger också ordföranden rätt att avsätta en enskild kommissionär.

Förfarandet med att tillsätta kommissionen revideras genom Nicefördraget såtillvida att ordföranden och ledamöterna väljs med kvalificerad majoritet av rösterna.

Stora utskottet anser att den lösning beträffande kommissionen som uppnåts genom Nicefördraget är acceptabel trots att Finlands mål inte uppfylldes fullt ut. Finlands primära mål att samtliga medlemsstater skall vara likställda uppnåddes i och med att en ovillkorlig princip om altemnering vid tillsättandet av kommissionen togs in i fördraget.

Riksdagens utskott hann inte behandla ett sista minutens initiativ om införande av beslut med kvalificerad majoritet i valet av ordförande och medlemmar i kommissionen. Men utskottet anser att lösningen är fullt tillfredsställande, den förstärker ju kommissionens ställning genom att medge färre möjligheter till handel mellan medlemsstaterna kring kravet på enhällighet.

I den rådande fasen i unionens institutionella utveckling håller stora utskottet fast vid sin ståndpunkt att kommissionens kollegiala natur och den inbördes likställdheten mellan medlemmarna är särskilt viktiga för en liten medlemsstat. Därför är det enligt utskottets mening viktigt att statsrådet bevakar och klargör för riksdagen vilken effekt kommissionens befogenhet att besluta om antalet vice ordförande och valet av dem samt kommissionsordförandens utökade styrbefogenheter har för den institutionella strukturen över lag och att den vid behov kommer med förslag utifrån sina iakttagelser.

Europaparlamentet. Stora utskottet omfattade statsrådets ståndpunkt med anledning av regeringskonferensen, att EU bör hålla fast vid det maximala antalet, dvs. 700 ledamöter i Europaparlamentet, som föreskrivs i Amsterdamfördraget. Utskottet påpekade vikten av att små med-

lemsstater får en nationell representation i Europaparlamentet.

Stora utskottet godtar förslaget i Nicefördraget att Europaparlamentet skall ha högst 732 ledamöter. I en union med 27 medlemsstater kommer Finland att ha 13 ledamöter. Denna representation stämmer överens med vår andel av unionens befolkning och är ett acceptabelt antal trots att Finland får färre ledamöter och därigenom lägre representativitet.

Men den i Nice överenskomna platsfördelningen i Europaparlamentet är inte acceptabel på den punkten att regeringskonferensen för vissa kandidatstater avsatte färre platser än de nuvarande medlemsstaterna med lika stor folkmängd har. Denna oförblommerade diskriminering av kandidatstaterna är minst sagt oklok med tanke på att det är medborgarna i kandidatstaterna som skall fatta beslutet om ett medlemskap och de till stor del har uppoffrat sig för medlemskapet utan att få särskilt mycket genklang från unionens sida. Utskottet antar att platsfördelningen i Nice berodde på låsta förhandlingspositioner och att den ursprungliga avsikten var att fördelningen skulle ändras med en gång genom bestämmelser i anslutningsfördragen. Vidare påpekar utskottet att Europaparlamentet kan fullfölja sin uppgift på bästa sätt först när dess sammansättning i största möjliga grad svarar mot folkmängden i medlemsstaterna.

Utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet

Ända sedan sitt första utlåtande om regeringskonferensen 1996 har stora utskottet talat för en betydande utvidgning av tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet och bland annat hänvisat till att detta förenklar beslutsprocessen. Av samma skäl har stora utskottet också talat för att medbeslutandeförfarandet tillämpas på de lagstiftningsfrågor som rådet avgör med kvalificerad majoritet (StoUU 2/1995 rd, StoUU 2/1997 rd, StoUU 1/1998 rd och StoUU 1/2000 rd).

Att konferensen i Nice gick in för beslut med kvalificerad majoritet i fråga om 37 artiklar i grundfördragen ligger i linje med de mål som

stora utskottet ställde upp inför konferensen. Men utskottets mål gick utöver det som Nicekonferensen kom överens om.

Under regeringskonferensen var det bara den exakta formuleringen av artikel 133 om de ekonomiska relationerna med tredje land i EU-fördraget som gav upphov till vissa komplikationer i dialogen mellan riksdagen och regeringen. Också i riksdagen krävdes det ovanligt stora diskussioner för att formulera ståndpunkten om artikeln. Det politiska intresset kring frågan speglar de brister som globaliseringsdebatten och i synnerhet reformen av Världshandelsorganisationen WTO:s avtalsmekanismer avslöjade i den politiska styrningen av handelspolitiken i Finland och Europeiska unionen.

Den ändrade formulering som artikel 133 fick i Nicefördraget stämmer i de viktigaste delarna överens med stora utskottets ståndpunkter (StoUU 5/2000 rd, s. 11—12). Beträffande immateriella rättigheter gäller Europeiska gemenskapens rätt att ingå avtal bara handel med rättigheter, men inte frågor som gäller innebörden i de immateriella rättigheterna. I fördrag med tredje land kan gemenskapen inte förplikta medlemsstaterna att harmonisera sin lagstiftning på områden där EG-fördraget inte tillåter harmonisering.

Utskottet upprepar sina anmärkningar i utlåtande StoUU 5/2000 rd angående behovet att stärka den politiska styrningen av befogenheterna inom gemenskapens yttre ekonomiska förbindelser dels i Finland, dels inom ramen för Europeiska unionens råd.

Närmare samarbete

Under regeringskonferensen talade stora utskottet för statsrådets ståndpunkt att målet var att göra närmare samarbete, dvs. större flexibilitet inom unionens institutionella ram till ett mer attraktivt alternativ än samarbete mellan medlemsstaterna utanför unionsstrukturen (StoUU 1/2000 rd, StoUU 3/2000 rd, StoUU 5/2000 rd). Utskottet godtog att gränsen för att närmare samarbete tillåts sänks till åtta medlemsstater. Dessutom har utskottet ingenting att anmärka mot de bestämmelser i Nicefördraget som gäller

flexibilitet inom ramen för EG-fördraget och i rättsliga och inrikes frågor. Vad beträffar närmare samarbete inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken nöjer sig stora utskottet med att hänvisa till utrikesutskottets utlåtande UtUU 9/2000 rd. Stora utskottet omfattar utrikesutskottets ståndpunkt i utlåtandet.

Övriga ändringar

De ändringar som regeringen redogör för i avsnitten 3.6—3.11 i propositionen stämmer — i frågor som ingår i stora utskottets kompetens — relativt väl överens med utskottets ställningstaganden före och under regeringskonferensen. Utskottet anser sig inte behöva anföra några särskilda anmärkningar på dessa punkter.

Helsingfors den 30 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kirsi Piha /saml
medl. Maria Kaisa Aula /cent
Tuija Brax /gröna
Mikko Elo /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Anneli Jäätteenmäki /cent
Tarja Kautto /sd
Riitta Korhonen /saml
Juha Korkeaoja /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml

Förklaringen om unionens framtid

Riksdagen behandlar förklaringen om unionens framtid, närmare bestämt punkt 4 om att Europeiska rådet i Laeken skall lägga fram lämpliga initiativ för den fortsatta processen, som ett separat ärende (StoUU 4/2001 rd — SRR 3/2001 rd). Utskottet ser därför ingen anledning att gå in på denna fråga i detta utlåtande om Nicefördraget.

Utlåtande

Stora utskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Johannes Leppänen /cent
Leena Luhtanen /sd
Håkan Nordman /sv
Outi Ojala /vänst
Jussi Ranta /sd
Jouko Skinnari /sd
Katja Syvärinen /vänst
Matti Vanhanen /cent
Marjatta Vehkaoja /sd
Jari Vilén /saml
Matti Väistö /cent.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Peter Saramo.