

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2006 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 juni 2006 en proposition med förslag om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 67/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har stora utskottet, grundlagsutskottet, finansutskottet, förvaltningsutskottet, lagutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, ekonomiutskottet, framtidsutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (StoUU 8/2006 rd, GrUU 36/2006 rd, FiUU 24/2006 rd, FvUU 42/2006 rd, LaUU 16/2006 rd, KoUU 16/2006 rd, JsUU 12/2006 rd, FsUU 7/2006 rd, KuUU 14/2006 rd, ShUU 16/2006 rd, EkUU 24/2006 rd, FrUU 4/2006 rd, AjUU 14/2006 rd och MiUU 26/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- talman Paavo Lipponen
- statsminister Matti Vanhanen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paula Lehtomäki
- statssekreterare för EU-frågor Jari Luoto, regeringsråd Seija Salo, konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, EU-rådgivare Jukka Salovaara och rådgivare i internationella ärenden Johan Schalin, statsrådets kansli
- statssekreterare Pertti Torstila och understatssekreterare Markus Lyra, utrikesministeriet
- ambassadör Jaakko Kalela, Finlands ambasad i Tallinn
- justitiekansler Paavo Nikula, justitiekanslersämbetet
- kanslichef Jarmo Viinanen, republikens presidents kansli
- talman / puhemies Barbro Sundback och biträdande lagtingsdirektör / maakuntapäivien apulaisjohtaja Susanne Eriksson, Ålands Lagting / Ahvenanmaan maakuntapäivät
- representationschef Antti Peltomäki, Europeiska kommissionens representation i Finland
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Tuomas Ojanen
- politices doktor, docent Teija Tiilikainen.

Samband med andra handlingar

Utrikesutskottet har den 28 april 2006 gett ett betänkande om Fördraget om upprättande av en

konstitution för Europa och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (UtUB 2/2006 rd).

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som undertecknats i Rom i oktober 2004 samt lagen om sättande i kraft av fördraget. Till fördraget hänförs sig 36 protokoll, två bilagor samt en slutakt och 30 förklaringar. Bilagorna och protokollen utgör en integrerad del av fördraget.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa är ett internationellt fördrag mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen. Det nya enhetliga konstitutionella fördraget ersätter med vissa undantag de nu gällande fördrag som Europeiska unionen baserar sig på. Den europeiska union som grundar sig på det nya fördraget är i juridiskt och politiskt hänseende en efterföljare till den nuvarande Europeiska unionen. Genom det konstitutionella fördraget förenas Europeiska gemenskapen och den union som bildats genom Fördraget om Europeiska unionen till en enda, enhetlig juridisk person. De centrala målen för helhetsrevideringen är att förenkla och förtydliga grundfördragen, effektivisera unionens verksamhet och föra unionen närmare medborgarna.

I ingressen till det konstitutionella fördraget beskrivs de värden, mål och incitament som är centrala för Europas utveckling. Unionens karaktär och de centrala principerna för unionens verksamhet anges på allmän nivå i fördragets första del. Fördragets andra del består av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Fördragets tredje del innehåller detaljerade bestämmelser om unionens politik och funktion. Fördragets fjärde del innehåller allmänna bestämmelser och slutbestämmelser. En betydande del av bestämmelserna i det nya fördraget motsvarar till sitt innehåll bestämmelserna i unionens nuvarande grundfördrag.

Förteckningen över unionens värden i början av det konstitutionella fördraget är mera omfattande än tidigare. Genom dessa värden accentueras unionens karaktär av värdegemenskap. Fördraget förstärker unionens dimension i fråga om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna bl.a. genom att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna överförs till unionens grundfördrag och att unionens anslutning till den europeiska människorättskonventionen möjliggörs.

Genom helhetsreformen strävar man efter att uppdatera unionens institutionella ram och utveckla dess handlingskraft, öppenhet och demokratiska karaktär. Genom 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. Antalet ledamöter i Europeiska kommissionen reduceras efter en övergångsperiod så att där samtidigt finns en medborgare från två tredjedelar av medlemsstaterna och att en tredjedel av medlemsstaterna alltid står utanför.

Genom det konstitutionella fördraget fastställs principen om tilldelade befogenheter. Den befogenhet som inte har tilldelats unionen i konstitutionen tillfaller medlemsstaterna. Unionens befogenheter preciseras och förtydligas även i övrigt. Området för unionens befogenheter ändras genom att vissa nya politikområden tillförs och att de nuvarande befogenheterna vidareutvecklas.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa som hör till området för lagstiftningen. Genom lagen upphävs lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslut-

ning till Europeiska unionen, de lagar som gäller sättande i kraft av Amsterdamfördraget och Nicefördraget samt den lag som gäller sättande i kraft av utvidgningsfördraget från år 2003. La-

gen avses träda i kraft samtidigt som Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, vid en tidpunkt som fastställs genom en förordning av republikens president.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Detaljmotivering

Beredningen av det konstitutionella fördraget

Det konstitutionella fördraget bereddes av EU:s framtidskonvent 2002—2003 och resultatet lades till grund för regeringskonferensen 2003—2004, där fördraget förhandlades fram. Det undertecknades den 29 oktober 2004, och för att kunna träda i kraft måste det ratificeras av samtliga medlemsstater i Europeiska unionen.

Riksdagen har aktivt deltagit i förhandlingarna om det konstitutionella fördraget, först i konventfasen då företrädarna för riksdagen deltog i konventets arbete och senare i en intensiv dialog med regeringen då regeringen förhandlade om fördraget i regeringskonferensen. Regeringen har lämnat sammanlagt tre redogörelser till riksdagen på olika stadier av beredningen av det konstitutionella fördraget (SRR 3/2001 rd, SRR 2/2003 rd, SRR 6/2005 rd). Regeringen har underrättats om riksdagens ståndpunkt till de olika förhandlingsfaserna genom utrikesutskottets betänkande om förberedelserna i konventet (UtUB 18/2001 rd) och konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (UtUB 4/2003 rd).

Utrikesutskottet anser att regeringen har gett riksdagen adekvata möjligheter att påverka i alla sakfrågor i de olika faserna av förhandlingsprocessen.

En allmän bedömning av det konstitutionella fördraget

Utrikesutskottet har detaljerat behandlat innehållet i det konstitutionella fördraget i sitt betänkande (UtUB 2/2006 rd) om statsrådets redogörelse (SRR 6/2005 rd). Den nu aktuella proposi-

tionen motsvarar till sakinnehållet statsrådets redogörelse från hösten 2005 (SRR 6/2005 rd) men är naturligtvis mer detaljerad och innehåller också en detaljmotivering till fördraget. Även den allmänna motiveringen har preciserats bl.a. i fråga om Europeiska rådet, säkerhetspolitiken och förfarandet för att ändra fördraget. Propositionen innehåller också nya ståndpunkter om säkerhetspolitiken.

I april i år bedömde utrikesutskottet (UtUB 2/2006 rd) att det konstitutionella fördraget utgör en balanserad helhet som Finland kan acceptera. Utskottet har inte bytt ståndpunkt under tiden mellan det att redogörelsen behandlades i riksdagen och att regeringen överlämnade sin proposition. Därför anser utskottet det inte nödvändigt att i detta betänkande detaljerat upprepa sina tidigare ståndpunkter - och anmärkningarna på dem - för de gäller fortfarande. Även de övriga utskottens kärnfulla utlåtanden (StoUU 8/2006 rd, GrUU 36/2006 rd, FiUU 24/2006 rd, FvUU 42/2006 rd, LaUU 16/2006 rd, KoUU 16/2006 rd, JsUU 12/2006 rd, FsUU 7/2006 rd, KuUU 14/2006 rd, ShUU 16/2006 rd, EkUU 24/2006 rd, FrUU 4/2006 rd, AjUU 14/2006 rd och MiUU 26/2006 rd) ger uttryck för tidigare ståndpunkter. I sitt utlåtande (GrUU 36/2006 rd) behandlar grundlagsutskottet utförligt godkännandet, behandlingsordningen, ändringsförfarandet och Europeiska rådets ställning. Utrikesutskottet beaktar dessa ståndpunkter i sitt betänkande.

Utrikesutskottet anser att dess tidigare betänkande (UtUB 2/2006 rd) och det föreliggande betänkandet utgör riksdagens ställningstagande som helhet om det konstitutionella fördraget. Därför är det enligt utskottet viktigt att riksdagsledamöterna har utskottets tidigare betänkande (UtUB 2/2006 rd) med bilagor till sitt förfogan-

de när den nu aktuella propositionen debatteras i plenum utifrån utskottets föreliggande betänkande.

Vid utfrågningen av sakkunniga har utskottet fokuserat på praktiska frågor när det gäller samverkan mellan statsrådet och republikens president i utrikes- och säkerhetspolitiken, speciellt i EU. I betänkandet behandlas dessutom det konstitutionella fördraget som helhet, den nationella processen för godkännande, solidaritetsklausulen och regeringens nya ståndpunkter om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik.

De viktigaste målen och innehållet i det konstitutionella fördraget

Efter att på nytt ha tagit del av fördraget under betänketiden vill utskottet poängtera att det var ett bakslag att ratificeringsprocessen åtminstone tillfälligt stannade av till följd av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna. Fördraget innehåller många reformer som Finland redan länge drivit på och som kunde få positiva verkningar för Finland och hela unionen om de trädde i kraft. Utan att glömma sina tidigare detaljerade utläggningar (UtUB 2/2006 rd) om problemen och utmaningarna med fördraget anser utskottet att det nu i ljuset av fördragets acceptabilitet är viktigt att på nytt lyfta fram de viktigaste mål och reformer som eftersträvas.

Det konstitutionella fördraget befäster EU:s handlingskraft och beslutsförmåga inför framtida utmaningar. Medborgarna får en klarare bild av EU om unionen har ett enda konstitutionellt fördrag. Samma effekt uppnås om unionen blir en juridisk person, fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsländerna preciseras, beslutsförfarandet gallras och beslutsfattandet blir öppet för insyn.

Stärkta grundläggande friheter och mänskliga rättigheter är en av de viktigaste reformerna. Respekten för de mänskliga rättigheterna uppges nu vara unionens mål och värde - inklusive minoriteter och barnens rättigheter. Målet är att unionen ansluter sig till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Att utrota fattigdomen är också ett nytt mål och att bevara

freden är ett aktivt mål som är inskrivet i fördraget. Jämställdheten mellan kvinnor och män ska enligt fördraget säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön.

Genom det konstitutionella fördraget stärks förutsättningarna för ökad inre säkerhet i EU. En central reform är den befogenhet som unionen ges att meddela minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder när det gäller vissa brott. Åtgärderna kan gälla de områden av allvarlig gränsöverskridande brottslighet som uppräknas i fördraget: 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.

Miljön lyfts fram rätt mycket i bestämmelserna om unionens verksamhetsmål. Det bidrar till att miljösynvinklarna konsekvent blir beaktade i verksamheten. Ur miljösynvinkel är det betydelsefullt att ett av de energipolitiska målen är att främja energieffektivitet och energisparande och att utveckla nya och förnybara energikällor. Ur ett miljöpolitiskt perspektiv är det också av stor betydelse att fördraget innehåller bestämmelser om straffrättsligt samarbete.

Fördraget befäster principerna för förverkligandet av demokratin, bl.a. bestämmelser om medborgarinitiativ och kommissionens vidsträckta samrådspplikt samt reformer som gör unionens institutioners, organs och myndigheters verksamhet öppnare. Den mest framträdande av de sistnämnda förändringarna kan anses vara att lagstiftningsarbetet blir öppnare tack vare den ökande offentligheten i rådets sammanträden samt att tillämpningsområdet för grundfördragets bestämmelser om handlingars offentlighet ska utsträckas till alla unionens institutioner, organ och myndigheter. Öppenheten i unionens verksamhet lyfts upp bredvid andra mål och principer för ett demokratiskt liv. Fördraget gör EU:s invecklade lagstiftningssystem enklare genom att medbeslutandeförfarandet blir den huvudsakliga lagstiftningsmetoden, som dessutom omfattar nya lagstiftningsbefogenheter. Beslutsfattandet med kvalificerad majoritet utvidgas i

ministerrådet och unionens beslutsförmåga be-
fästs.

Bestämmelserna om finanserna effektiverar
och klarlägger beslutsförfarandena, varvid ba-
lansen i beslutanderätten mellan medlemsstater-
na och unionen samt unionens olika institutio-
ner i huvudsak bevaras. I ändringarna betonas
även strävan att garantera rationalitet och bud-
getdisciplin. Europaparlamentets position be-
fästs i beslutsfattandet om finanserna. Utgångs-
punkten är att reformen ska lätta upp det tunga
budgetförfarandet.

Europeiska rådet, som består av medlemslän-
dernas stats- och regeringschefer, får en stärkt
ställning och en långvarig ordförande. Rådet blir
en egentlig EU-institution som är underställd de
allmänna reglerna för EU-institutioner. Utrikes-
utskottet ansåg tidigare att det hör till den insti-
tutionella helhetslösningen att stärka Europeis-
ka rådet och att det därför är acceptabelt. Genom
det konstitutionella fördraget inrättas uppgiften
som EU:s utrikesminister, som ska leda en euro-
peisk avdelning för yttre åtgärder. Det är inte
fråga om en ny institution, utan en omorganisering
av befintliga resurser. En del av avdelningens
personal rekryteras från de nationella utrikes-
förvaltningarna, vilket kan ge små medlems-
länder nya verktyg att sköta sina yttre förbindel-
ser, t.ex. politisk rapportering och konsulära
tjänster. Fördraget inbegriper en möjlighet att
inrätta Europeiska åklagarmyndigheten på
grundval av Eurojusts verksamhet.

Ministerrådets system för ordförandeskap
ändras och sessionerna får ökad offentlighet. Be-
slut med dubbel majoritet införs. Kommissionen
får en något stärkt ställning i och med att pelar-
indelningen försvinner. Kommissionens ställ-
ning säkerställs i fråga om den yttre representa-
tionen i förhållande till ändringarna som gäller
unionens yttre förbindelser. Skyldigheten att ge
stöd och bistånd i kombination med solidaritets-
klausulen stärker solidariteten mellan medlems-
länderna och också Finlands säkerhet.

De nationella parlamenten har fått en starkare
position i form av direkta påverkansmetoder och
bättre möjligheter att via sina regeringar påver-
ka beslutsfattandet i EU. Till de viktigaste refor-

merna hör de nationella parlamentens rätt att få
vissa centrala dokument och lagstiftningsinitia-
tiv direkt från unionens institutioner samt möj-
ligheten att kontrollera iakttagandet av subsidia-
ritetsprincipen i unionen. När det gäller området
med frihet, säkerhet och rättvisa ska de nationel-
la parlamenten också kunna delta i vissa utvär-
deringssystem samt i kontrollen av Europol och i
utvärderingen av verksamheten vid Eurojust.
Dessutom ska ett enda nationellt parlament i vis-
sa fall kunna hindra ett europeiskt beslut av Eu-
ropeiska rådet som innebär förenklad ändring av
fördraget. Också formerna för samarbetet mel-
lan de nationella parlamenten stärks i någon
mån.

Slutligen framhåller utskottet att protokoll 8 i
fördraget innehåller vissa bestämmelser som är
av betydelse för Finland. De är så som utskottet
tidigare påpekat inskrivna i fördraget på ett till-
fredsställande sätt. Bestämmelserna, som till-
kommit som ett förhandlingsresultat, gäller
framför allt undantagsställningen för Finlands
arbetspensionssystem, jordbruket, det samiska
folket, erkännandet av en permanent särställ-
ning för de nordliga, särskilt glesbefolkade regi-
onerna samt Ålands särställning.

Solidaritetsklausulen

I det konstitutionella fördraget ingår en solidari-
tetsklausul, som förpliktar unionen och dess
medlemsstater att handla solidariskt, om en
medlemsstat utsätts för en terroristattack eller
drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof
som orsakas av människor. Utrikesutskottet ser
det som viktigt att upprepa sina tidigare stånd-
punkter om klausulen (UtUB 2/2006 rd), för till-
sammans med säkerhetsgarantiklausulen stärker
de — i form av gällande politiska förpliktelser
— medborgarnas säkerhet redan nu.

Biståndsåtgärder enligt solidaritetsklausulen
omfattar alla resurser som ställs till unionens
förfogande, också militära sådana. Solidaritets-
klausulen sattes i kraft efter terrorattacken i
Madrid (den 11 mars 2004) trots att fördraget
inte är i kraft. Med tanke på nya hot blir solida-
ritetsklausulen praktiskt taget allt viktigare. In-

formationsutbyte och ett smidigt samarbete mellan de civila myndigheterna i unionen bidrar till det slag av vardagsnära säkerhet som medborgarna förväntar sig av EU.

Solidaritetsklausulen fokuserar på situationer och åtgärder som huvudsakligen är inriktade på unionens eget område. De åtgärder som vidtas med stöd av klausulen omfattas därför i Finland inte av militär krishantering (UtUB 1/2006 rd). Insatserna för att genomföra solidaritetsklausulen kan hänföras till gränsöverskridande handräckning från olika myndigheter i medlemsstaterna på den begärande statens önskan. Utrikesutskottet ser helst att alla medlemsstater ställer fram sina resurser, också de militära, för genomförande av klausulen. Det är också viktigt att insatserna enligt solidaritetsklausulen också genomförs av t.ex. myndigheter under inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, kommunikationsministeriet eller jord- och skogsbruksministeriet.

Utrikesutskottet ser på solidaritetsklausulen som ett betydelsefullt steg mot att förstärka säkerheten för medborgarna i medlemsstaterna. Finland bör ha en behörig beredskap för att lämna och ta emot bistånd enligt solidaritetsklausulen.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Vid behandlingen av statsrådets redogörelse gav utskottet (UtUB 2/2006 rd) en omfattande översikt över den utrikes- och säkerhetspolitiska utvecklingen i ljuset av det konstitutionella fördraget. Den nu aktuella propositionen innehåller några nya säkerhetspolitiska ståndpunkter, så utskottet anser det befogat att i korthet behandla den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen.

I sitt betänkande (UtUB 2/2006 rd) ansåg utskottet att det konstitutionella fördraget effektiviserar unionens säkerhets- och försvarspolitik. Utrikesutskottet påpekade att unionen de senaste åren lyckats bra med att utveckla den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken trots förvecklingarna kring det konstitutionella för-

draget och andra svårigheter som unionspolitiken stött på. Säkerhets- och försvarspolitiken hör till de politikområden som utvecklats snabbast inom unionen. Utskottet konstaterade att krisförebyggandet och krishanteringens behov förbättras och att detta är en logisk åtgärd för att befästa unionens yttre åtgärder och öka säkerheten i unionen. Det är enligt utskottet fortfarande av stor betydelse att EU håller på att utvecklas till en allt starkare säkerhetsunion.

Utskottet ville framhålla att det inte finns någon koppling mellan det strukturerade samarbetet och ikraftträdandet av det konstitutionella fördraget. Det strukturerade samarbetet har i praktiken visat sig vara ett smidigt och snabbt instrument att utveckla EU:s resurser, trots att Finland först hade sina dubier. Unionen bör kunna agera i kriser som medlemsstaterna bedömer vara brännande. Den snabba utvecklingen av EU:s militära kapacitet har hjälpt till att ge större trovärdighet åt EU:s utrikespolitik. EU har kommit att bli en allt viktigare aktör, och bl.a. FN vill gärna utnyttja EU:s snabbinsatsförmåga för en lösning på regionala kriser. Snabbinsatsstyrkorna kan tas som ett exempel på vad gott det strukturerade samarbetet genererat. Den första insatsgruppen, där även Finland ingår, står redo från ingången av 2007.

Säkerhetsgarantin — biståndsförpliktelsen

Utskottet behandlade i sitt betänkande (UtUB 2/2006 rd) ingående den gemensamma biståndsförpliktelsen (solidaritetsklausulen) i fördraget. Säkerhetsgarantien innebär att om en medlemsstat utsätts för angrepp är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den stöd och bistånd med alla till buds stående medel. Solidaritetsklausulen inverkar inte på vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitiska särdrag. I klausulen konstateras att Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) ska vara grunden för de staters kollektiva försvar som är medlemmar i organisationen och den instans som genomför det.

Utskottet noterade bl.a. att solidaritetsklausulen är formulerad som en mycket typisk fördragsbestämmelse som ger uttryck för en militär säkerhetsgaranti och att betydelsen av garantin i

sista hand bygger på de staters intentioner, kapacitet och åtgärder som gjort ett åtagande om den. Utskottet påminde också att det skulle vara inkonsekvent om försvaret inte omfattades av en likadan anda av solidaritet som alla unionens åtgärder i övrigt.

I propositionen hänvisas till utrikesutskottets betänkande och påpekas att också om unionen inte har planer på ett gemensamt territoriellt försvar bör det observeras att det bland unionens medlemsstater finns länder med stor militär kapacitet, inbegripet två kärnvapenstater. Medlemsstaterna har en god beredskap för ömsesidiga åtgärder som har finslipats genom krishantering. EU-länderna kan också ge varandra praktiskt militärt bistånd och denna biståndsmöjlighet utgör i sig ett avskräckningsmedel som skyddar medlemsstaterna. Om unionens institutionella strukturer utvecklades i detta syfte skulle beredskapen få större trovärdighet.

Utskottet ser det som betydelsefullt och positivt att regeringen- i likhet med utrikesutskottets tidigare ståndpunkt — anser att den gemensamma biståndsförpliktelsen redan nu är ett förpliktande politiskt åtagande och spelar en faktisk roll. Säkerhetsgarantin stärker Finlands säkerhet. Enligt regeringen innebär ett angrepp mot en medlemsstat i unionen att de övriga kommer till undsättning på många olika sätt, inbegripet genom militära åtgärder.

Utrikesutskottet föreslog i sitt tidigare betänkande att det bör klargöras vad säkerhetsgarantin innebär i praktiken. Ömsesidiga säkerhetsgarantier kräver i konsekvensens namn konkreta åtgärder också från Finlands sida för att de ska få den politiska trovärdighet som regeringen nu har tillmätt dem. Utskottet ser det därför som en klar brist att det inte framgår av propositionen vad ett åtagande om säkerhetsgarantier betyder på ett operativt plan och hur säkerhetsgarantierna kommer att genomföras i Finland. Med tanke på konsekvenserna är det viktigt att bedöma hur vi har förberett oss för att genomföra solidaritetsklausulen och vilka behov av ny lagstiftning och resurser det kan finnas. Utskottet hade gärna sett att säkerhetsgarantiernas roll också hade bedömts i utvecklingen av unionens militära bered-

skap. Utrikesutskottet förutsätter att regeringen i början av nästa valperiod kommer med en redogörelse till riksdagen med en mer detaljerad bedömning av säkerhetsgarantin -liksom också av solidaritetsklausulen- och utreder vilka praktiska åtgärder det ger anledning till.

Utrikesutskottet omfattar regeringens ståndpunkt att säkerhetsgarantin i likhet med solidaritetsklausulen redan är ett existerande politiskt åtagande oberoende av om det konstitutionella fördraget träder i kraft eller inte och att den stärker Finlands säkerhet. Utskottet förutsätter att regeringen i början av nästa valperiod lämnar en redogörelse till riksdagen om effekterna av EU:s solidaritetsklausul och säkerhetsgaranti och vilka åtgärder det krävs för att genomföra dem.

Samverkan och samarbete mellan regeringen och republikens president inom utrikespolitiken

Förpliktelsen att samverka och samarbeta är mycket nära förknippad med ledningen av Finlands utrikespolitik och utgör ett led i en konsekvent utrikes- och säkerhetspolitik. Utskottet anser att det är viktigt och motiverat att se på samverkan och samarbetet också med tanke på hur de förstärker parlamentarismen och ökar riksdagens medinflytande. Bestämmelserna i grundlagen om riksdagens rätt till information och den preliminära behandlingen och uppföljningen av unionsärenden i riksdagen vilar uttryckligen på ministrarnas politiska ansvar.

Därför är det nödvändigt att kartlägga och klargöra praxis kring bestämmelserna om riksdagens rätt att få information i 96 och 97 § och om relationerna mellan statsrådet och republikens president i 93 § 1 och 2 mom. i grundlagen speciellt med tanke på unionens utrikes- och säkerhetspolitik.

Behörighetsgrunder

Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samver-

kan med statsrådet. Enligt samma paragrafs 2 mom. svarar statsrådet emellertid för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets behörighet utifrån 93 § 2 mom. omfattar hela Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, GrUB 10/1998 rd) och inget sakområde har undantagits från statsrådets behörighet. Den omfattar därmed också unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GrUU 36/2006 rd). Men när Finland formulerar sin ståndpunkt till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsärenden bör statsrådet handla i nära samråd med republikens president (GrUU 36/2006 rd, RP 1/1998 rd). Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen i enlighet med grundlagen.

I förarbetena till grundlagen understryks det att bestämmelserna om behörighet i internationella frågor enligt 93 § i grundlagen ska tolkas som en helhet (RP 1/1998 rd). Presidentens behörighet och statsrådets behörighet med stöd av bestämmelsen om samverkan i 1 mom. begränsas dels av riksdagens behörighet att godkänna och säga upp internationella förpliktelser, dels av 93 § 2 mom. om riksdagens och statsrådets behörighet i EU-ärenden (GrUU 54/2005 rd).

Grundlagens 96 och 97 § tryggar riksdagens ställning och deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden och riksdagens rätt att få information om beredningen av ärenden i EU. Utifrån 97 § 2 mom. i grundlagen ska statsministern på förhand och utan dröjsmål efteråt ge riksdagen eller dess utskott information om ärenden som behandlas vid Europeiska rådets möten. Detsamma gäller beredningen av ändringar av de fördrag som Europeiska unionen bygger på.

Procedurer och praxis för samverkan och samarbete

Vid utfrågningarna i utskottet har statsrådets och presidentens nära samverkan och samarbete för att säkra en konsekvent och enhetlig utrikespolitik lyfts fram. För utskottet är det självklart att Finland bör ha en enda samordnad utrikespoli-

tik. Det centrala forumet för samordning och samarbete är det gemensamma mötet för statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (RSR 25 §)¹ och republikens president. När den nya grundlagen hade trätt i kraft den 1 mars 2000 kom republikens president och statsministern överens om att gemensamma möten ordnas efter behov (meddelande 45/2000/3.3.2000). Enligt utredning ordnas gemensamma möten ungefär en gång i månaden. När statsministern hade öppnat det första gemensamma mötet överlämnade han ordförandeskapet till republikens president. Det blev grunden till den praxis att det i praktiken är presidenten som för ordet. Utskottet har erfarit att presidenten hör med statsministern om slutsatserna vid ett möte är förenliga med statsrådets ståndpunkt innan hon sammanfattar dem. I praktiken är det statsministern som sammankallar mötena och godkänner föredragningslistan som har upprättats av sekreteraren i ministerutskottet, dvs. en understatssekreterare vid utrikesministeriet. Mötena hålls i regel på fredag efter EU-ministerutskottets sammanträde och presidentföredragningen. Man samlas symboliskt kring ett runt bord. Över mötena upprättas protokoll och möteshandlingarna är enligt offentlighetslagen (24 § 1 mom.) hemliga om de inte särskilt konstateras vara offentliga.

Utöver detta har också statsministern och utrikesministern regelbundna sammankomster med presidenten minst en gång i veckan. Ett viktigt led i kontakterna och beredningen är också kontakterna mellan tjänstemän, inbegripet regelbundna sammankomster för presidentens kansli, statsministern och utrikesministeriets kansli. Enligt utredning får presidentens kansli stora

¹ Medlemmar: statsministern (ordf.), utrikesministern, utrikeshandels- och biståndsministern, ministern i utrikesministeriet, försvarsministern, inrikesministern och som medlemmar tillförordnade av SR undervisningsministern och jord- och skogsbruksministern och den minister vars behörighetsområde ett ärende som behandlas hör till. Sekreterare: en understatssekreterare vid UM, sakkunniga: en statssekreterare vid UM, FSM:s kanslichef, statssekreteraren för EU-ärenden. Närvarande: RPK:s kanslichef, statsministerns utrikespolitiska rådgivare, IM:s kanslichef, SR:s informationschef och andra som inbjudits av statsministern.

mängder skriftligt beredningsmaterial inte bara om den allmänna utrikes- och säkerhetspolitiken utan också om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik (EU-ministerutskottets handlingar) såväl från statsrådets kansli som utrikesministeriet och beskickningarna.

Enligt utredning till utskottet fungerar samverkan och samarbetet mellan statsrådet och presidentens kansli mycket väl. Utskottet noterar att samverkan och samarbetet för att samordna den nationella politiken givetvis kräver att alla aktörer följer behörighetsbestämmelserna i grundlagen men också att statsorganen respekterar varandra och kan samarbeta för att potentiella problem ska kunna undvikas.

Samordningen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har utvidgats och utvidgas fortsatt, vilket av utfrågningen av sakkunniga att döma i praktiken begränsar räckvidden för den "övriga utrikespolitik" där presidenten enligt den nya grundlagen är huvudaktören. Området för unionens yttre förbindelser har efter vår nya grundlag genomgått en betydande omvandling i takt med att EU:s utrikes- och säkerhetspolitik har utvidgats. Ett bevis på detta är att antalet utredningar om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik som statsrådet med stöd av 97 § i grundlagen gett utrikesutskottet (s.k. USP-utredningar) har ökat avsevärt.²

Den nationella beredningen och de politiska besluten som kan hänföras till EU:s utrikes- och säkerhetspolitik handhas i praktiken av EU-ministerutskottet som ett led i den normala behandlingen av EU-ärenden. Samarbetet mellan statsorganen inbegriper nära kontakter, diskussioner och information om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik mellan statsrådet och republikens president för att det nära samarbete med republikens president som nämns i förarbetena till grundlagen ska förverkligas när det gäller EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Det finns som sagt flera vä-

gar att samarbeta — möten mellan presidenten och ministerutskottet, presidenten och utrikesministern och presidenten och statsministern och sammankomster för presidenten och andra ministrar och en lång rad tjänstemannakontakter. Enligt utskottets mening är det viktigt att de tillgängliga kanalerna utnyttjas effektivt för att samarbetet ska omfatta EU:s viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer och för att vi ska ha en samordnad och konsekvent utrikes- och säkerhetspolitik i Finland.

Utskottet vill också uppmärksamma vissa offentlighetsaspekter. Det anser det olämpligt att ett dokument som behandlats som offentligt i EU-ministerutskottet behandlas som hemligt vid mötet mellan presidenten och det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet, vilket ibland varit fallet enligt sakkunniga som utskottet har hört. Det är viktigt att procedurerna utvecklas mot större offentlighet.

Riksdagens parlamentariska kontroll i relation till Europeiska rådet

I beslutsfattandet i Europeiska rådet konkretiseras relationerna mellan statsorganen dels i hur och vem som bestämmer Finlands ståndpunkt till beslut i rådet, dels i riksdagens roll, styrande funktion och medinflytande när det gäller Finlands ståndpunkter. Utskottet påpekar att Europeiska rådet — inbegripet rådets inofficiella möten — redan nu fattar mycket ingående beslut om politiska riktlinjer.

Statsrådet beslutar från fall till fall vem som deltar från Finland i Europeiska rådets möten. Det beslutar också om republikens president deltar eller inte. Presidentens kansli uppger att republikens president deltar "när frågor inom presidentens behörighet tas upp". Enligt utredning är det utrikespolitiska frågor som enligt 93 § 1 mom. i grundlagen anses höra till presidenten - i praktiken alltså frågor som har med ändringar av EU-fördragen och utvidgningsfördragen att göra. Enligt uppgift till utskottet har det hållits 11 rådsmöten 2004—2006; i sju av dem deltog både statsministern och presidenten och i fyra bara statsministern. Vid utfrågningar av sakkunniga

² www.riksdagen.fi/utrikesutskottet/USP-utredningar

har det kommit fram att det huvudsakligen har varit statsministern som fört Finlands talan och att presidenten i regel bara deltagit i supédiskussionerna. Också presidentens anförande följer statsrådets anvisningar och före sitt anförande konsulterar presidenten statsministern.

Vid förhör med sakkunniga har det framförts att Finlands bipolära representation i Europeiska rådet i vissa fall kan skapa oklarhet bland andra staters representanter om vem som leder Finlands EU-politik. Det har konstaterats att presidentens närvaro också kan ses som något positivt för Finland. En del sakkunniga har sett det som en olägenhet att utrikesministern, som har berett ärenden och som enligt gemenskapsrätten (art. 4.2 i EU-fördraget) har en biträdande roll vid mötena, måste avlägsna sig när statsministern och presidenten är på plats.

Utrikesutskottets syn (UtUB 2/2006 rd) har tidigare varit att det i Finland bara är statsministern och regeringsmedlemmarnas åtgärder som omfattas av behörig demokratisk legitimitet och ansvar. Statsministern är politiskt ansvarig inför riksdagen för regeringens åtgärder vid Europeiska rådets möten. Därför — och utan att ta ställning till presidentens deltagande i rådsmötena i sig — understryker utskottet att det för att garantera riksdagens medinflytande och med hänsyn till statsrådets behörighet är konsekvent att statsministern representerar Finland i Europeiska rådet, vilket också grundlagsutskottet har konstaterat (GrUB 10/1998 rd).

Utskottet inskräper att praxis för att informera om Europeiska rådets möten bör garantera riksdagens konstitutionella ställning och inflytande också i praktiken. Nuvarande praxis är att stora utskottet hör statsministern muntligt före och efter rådsmöten. Utrikesutskottet hör statsministern likaså muntligt före och efter rådsmöten uttryckligen i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och frågor som har samband med unionsfördraget eller ändringar i det.

Utrikesutskottet hänvisar till 97 § i grundlagen om rätt för riksdagen att få information och understryker denna rätt också i ett bredare sammanhang. Det påminner att rätten till information är obegränsad och innebär i ljuset av förar-

betena till grundlagen en förpliktelse för regeringen att självmant hålla utrikesutskottet rätttidigt och regelbundet underrättat om internationella frågor och stora utskottet om andra frågor som bereds i EU. Utrikesutskottet framhåller att det med beaktande av Europeiska rådets politiska riktlinjer är nödvändigt att utveckla informationen för att riksdagen ska ha tillgång till rätttidig och adekvat information. Utifrån utredning och egna erfarenheter anser utskottet att beredning enbart genom muntlig information inte är ett lämpligt eller adekvat förfarande för att informera riksdagen. Det finns inga formella hinder för att införa skriftlig information till riksdagens stora utskott och utrikesutskott. Utskottet anser att ett sådant förfarande är motiverat.

Utrikesutskottet förutsätter att regeringen i framtiden under statsministerns ledning informerar riksdagen om alla officiella och inofficiella möten för Europeiska rådet också skriftligt.

Officiell status för Europeiska rådet

Genom det konstitutionella fördraget blir Europeiska rådet en officiell institution i unionen. Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande (GrUU 36/2006 rd) att förändringen ger anledning att lyfta fram bestämmelserna i 97 § i grundlagen om riksdagens rätt att få information om de frågor som kommer upp till behandling i Europeiska rådet och att delta i den nationella beredningen av EU-frågor som enligt 96 § ingår i riksdagens behörighet.

Europeiska rådets förändrade status kan enligt grundlagsutskottet inte vara en fråga som helt saknar betydelse för de inbördes procedurerna mellan republikens president och statsrådet. Som utskottet tidigare framhållit handlar det i sista hand om att grundlagens 93 § 2 mom. överför den nationella beredningen av beslut som fattas i unionen till statsrådets behörighet och att samma paragrafs 1 mom. tillämpas på beredningen av ändringar i unionens konstitutionella fördrag.

Ändringen stärker enligt grundlagsutskottet ytterligare den inför riksdagen ansvarige stats-

ministrernas ställning som den som leder Finlands europapolitik och företräder Finland i Europeiska rådet. Regeringens behörighet omfattar utifrån 93 § 2 mom. i grundlagen Europeiska unionen i sin helhet och täcker därmed också in unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det betyder att alla frågor som tas upp i Europeiska rådet ingår i statsrådets behörighet. När Finland formulerar sin ståndpunkt till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor bör statsrådet dock handla i nära samråd med republikens president för att garantera att vi har en samordnad och konsekvent utrikespolitik. Grundlagsutskottet anser att de gemensamma mötena mellan det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet som avses i 24 § i lagen om statsrådet är ett lämpligt och formellt sett adekvat forum för detta ändamål. På det praktiska planet är också de inofficiella mötena mellan republikens president och statsministern och utrikesministern nödvändiga och bra samarbetsforum.

Ålands särställning och självstyrelse

Åland har en särställning i unionen och för landskapet gäller vissa undantag. De har fastställts i ett protokoll gällande Åland som ingår som bilaga till anslutningsfördraget från 1994 (Ålandsprotokoll nr 2). För Finland var det en viktig särfråga att Åland fick bevara sin särställning med tanke på de nuvarande fördragens och det konstitutionella fördragets rättsliga kontinuitet. Ålands särställning har bevarats i konstitutionen.

Grundlagsutskottet har behandlat frågan om godkännande av fördragets ikraftträdandelag på Åland och den roll det spelar. Lagtingets bifall till en ikraftträdandelag enligt 59 § i självstyrelselagen för Åland är ett villkor för att bestämmelserna i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse ska träda i kraft i landskapet till den del de hänför sig till frågor som faller inom landskapets behörighet. Ikraftträdandelagen spelar ingen roll för ikraftträdandet av sådana bestämmelser som ingår i rikets behörighet i landskapet.

Det är skillnad mellan att anta ett fördrag och att binda sig vid det och att sätta i kraft fördragsbestämmelser. Enligt 93 och 94 § i grundlagen beslutar riksdagen och republikens president i samråd med statsrådet om Finlands vilja att binda upp sig, och därtill beslutar presidenten i samråd med statsrådet hur Finland ska ge uttryck för sin vilja att binda upp sig. Bifall till en lag eller förordning om ikraftträdande enligt 95 § 1 mom. i grundlagen eller en ikraftträdandelag enligt 59 § i självstyrelselagen är inte ett villkor för ett beslut om hur Finlands vilja att binda upp sig kommer till eller hur Finland uttrycker den. Därmed kan t.ex. det konstitutionella fördraget ratificeras om riksdagen antar det.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det skulle uppstå ett problem för Finland och för landskapet Åland om lagen om sättande i kraft av det konstitutionella fördraget inte blev antagen. Utrikesutskottet omfattar denna syn och påpekar att det finns all anledning att fortsätta den nationella beredningen av frågan hur vi kan undvika att det uppstår ett juridiskt oklart läge.

Propositionens ekonomiska konsekvenser

Syftet med det konstitutionella fördraget är att klarlägga unionens verksamhet och föra unionen närmare medborgarna. Vilka kostnader som föranleds av reformen beror på innehållet i de rättsakter och andra beslut som utfärdas. Enligt propositionen kan verkningarna av de direkta och indirekta kostnaderna därför inte uppskattas exakt. Fördraget kan förväntas ha endast små nationella kostnadsverkningar. Direkta nya konsekvenser kan inte uppskattas på ett tillförlitligt sätt. De indirekta konsekvenserna hänför sig främst till de av administrationen föranledda kostnaderna som går i motsatt riktning. De inverkar enligt propositionen förmodligen inte i någon märkbar grad på utvecklingen av Finlands medfinansiering i EU:s budget.

Folkomröstning

Grundlagsutskottet har tidigare behandlat frågan om en eventuell folkomröstning om det kon-

stitutionella fördraget och ansett att reformerna inte nödvändigtvis är sådana att en omröstning lämpligen bör ordnas. Utrikesutskottet instämmer i grundlagsutskottets bedömningar (GrUU 7/2006 rd, GrUU 36/2006 rd). Fördraget förändrar inte i avgörande grad den union som vi anslöt oss till vid ingången av 1995. Efter vårt medlemskap har unionsfördragen ändrats inte mindre än två gånger, genom Amsterdamfördraget 1997 och Nicefördraget 2001. Inte heller då ansågs det befogat med folkomröstning, trots att dessa fördrag medförde stora förändringar i fråga om unionens uppgifter och institutioner.

Enligt utrikesutskottet är det viktigt att föra en ännu grundligare offentlig debatt om unionens verksamhet och mål. Medborgarnas ökande kritik mot och fjärmande från unionen bör tas på allvar. Utskottet understryker att en öppen debatt på ett tidigt stadium om unionens centrala projekt ger en hållbar grund för att driva på unionens politik med uppbackning från medborgarna. Det är av största vikt att medborgarna kan påverka unionens verksamhet och uppleva nyttan av den.

Utrikesutskottet anser det inte motiverat med en folkomröstning om det konstitutionella fördraget.

Ratificering av fördraget och åtgärder före ikraftträdandet

Utrikesutskottet understryker att Europeiska unionen bygger på principen om jämlika medlemsstater. Just med tanke på jämlikhetsperspektivet är det viktigt att varje medlemsstat självständigt beslutar om ratificering utifrån sakinnehållet i fördraget. Utskottet har i detalj behandlat sakinnehållet för Finlands del (UtUB 2/2006 rd) och repeterat de viktigaste punkterna tidigare i detta betänkande. Det konstitutionella fördraget bildar en balanserad helhet och utrikesutskottet tillstyrker det.

Det konstitutionella fördraget har stött på reella motgångar i många EU-länder, men vi ska inte glömma att folkomröstningarna i t.ex. Frankrike och Nederländerna dels berodde på ländernas inrikespolitiska svårigheter. Proble-

men med det konstitutionella fördraget är inte nödvändigtvis en orsak utan en konsekvens av större politiska problem som hänger samman med medlemsländernas ekonomiska och strukturella problem som inte har kunnat bemötas på ett tillfredsställande sätt. Utskottet anser att det för Finlands del är beaktansvärt att majoriteten av EU-länderna — 15 medlemsländer — redan har godkänt fördraget. Dessutom har Bulgarien och Rumänien godkänt fördraget i samband med ratificeringen av sina anslutningsfördrag.

Det är osäkert om fördraget kommer att träda i kraft i sin nuvarande utformning. Hur rationellt det är att ratificera det har i Finland ifrågasatts därför att fördraget i vilket fall som helst kommer att ändras till vissa delar. Utifrån en utredning anser utskottet att det i Rom den 29 oktober 2004 undertecknade konstitutionella fördraget är den plattform utifrån vilken eventuella fortsatta förhandlingar förs. Utskottet hänvisar också till stora utskottets utlåtande (StoUU 8/2006 rd) där det konstateras att varje ratificeringsbeslut kommer att stärka fördragets acceptabilitet med tanke på fortsatta förhandlingar. Utrikesutskottet anser att det konstitutionella fördraget är godtagbart och utvecklande för unionens verksamhet. Därför är det viktigt att Finland visar den politiska vägen mot en utveckling av unionen genom att ratificera fördraget. Beroende på vad de fortsatta förhandlingarna resulterar i samt hur stora ändringar som görs och hur de genomförs tekniskt kan det tänkas att Finland vid en ny ratificering bara behöver ratificera ändringarna.

Stora utskottet har mycket riktigt framhållit att fördraget är en helhet. Ingen medlemsstat — inte heller Finland — nådde alla sina mål i förhandlingarna. Om fördraget antas i riksdagen betyder det därför att vi binder oss vid fördraget som helhet. Det innebär inte att Finland vid de eventuella fortsatta förhandlingarna kan anses ha bundit sig vid varje enskild lösning eller bestämmelse lösryckt från sammanhanget.

Genom bilaterala förhandlingar med varje medlemsstat förbereder Finland som ordförandeland en utredning kring möjligheterna att fortsätta med fördragsprocessen. Statsministern avser att ge en preliminär muntlig lägesrapport i

Europeiska rådet i december. Finland lämnar en bedömning till Tyskland som är följande ordförandeland och som ska rapportera till Europeiska rådet om läget i fördragsprocessen och de olika alternativen, högst sannolikt i juni 2007. Enligt utredning har de konfidentiella förhandlingar som Finland fört varit konstruktiva. Utskottet omfattar stora utskottets synpunkt och understryker att regeringens aktiva agerande även om det inte syns i offentligheten har varit en viktig faktor som hållit igång fördragsprocessen. Det är viktigt att unionen löser problemen med det konstitutionella fördraget för att kunna koncentrera sig på substansen i sin egentliga verksamhet och på att utveckla den, inte minst för att förbättra konkurrenskraften, sysselsättningen och medborgarnas säkerhet.

Utrikesutskottet omfattar regeringens bedömning att det konstitutionella fördraget utgör en balanserad helhet. Utskottet tillstyrker fördraget. Men samtidigt kräver det att regeringen håller riksdagen underrättad om framstegen med fördraget.

Riksdagens samtycke och behandlingsordning

Utrikesutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 36/2006 rd) som detaljerat och heltäckande behandlar behovet av riksdagens samtycke, antagande och behandlingsordning.

Grundlagsutskottet anser att riksdagens samtycke behövs för fördraget om en konstitution för Europa upprättat i Rom den 29 oktober 2004.

Utskottets ändringsförslag

2 §
(1 mom. som i RP)
Genom denna lag upphävs
1) 2 § 1, 2 och 4—15 punkten i lagen av den 8 december 1994 om godkännande av vissa be-

fördraget bör godkännas genom ett beslut som understöts med minst två tredjedelar av rösterna.

Lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 95 § 2 mom. i grundlagen (s.k. inskränkt grundlagsordning).

Genom det konstitutionella fördraget upphävs de gällande EU-fördragen, utom fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom), som kommer att stå kvar. Enligt grundlagsutskottet bör detta framgå av 2 § 2 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen om sättande i kraft av bestämmelserna i fördraget. Utrikesutskottet föreslår att punkten ändras så att den lyder: "Genom denna lag upphävs 1) 2 § 1, 2 och 4—15 punkten i lagen av den 8 december 1994 om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1540/1994);".

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

att riksdagen godkänner det i Rom den 29 oktober 2004 undertecknade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa,

att lagförslaget godkänns enligt propositionen men 2 § 2 mom. 1 punkten med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

stämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1540/1994);

(2—4 punkten som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

Riksdagen förutsätter att regeringen i början av nästa valperiod lämnar en redogörelse till riksdagen om effekterna av EU:s solidaritetsklausul och säkerhetsga-

ranti och vilka åtgärder det krävs för att genomföra dem.

Riksdagen förutsätter att regeringen i framtiden informerar de berörda riksdagsutskotten om alla officiella och inofficiella möten för Europeiska rådet också skriftligt.

Helsingfors den 29 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Eva Biaudet /sv
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd
Eero Lankia /cent

Suvi Lindén /saml
Petri Neittaanmäki /cent
Kalevi Olin /sd
Maija Perho /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent
Suvi-Anne Siimes /vänst
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowicz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.

RESERVATION 1***Motivering*****Fördragets innehåll***Allmänt*

Genom fördraget om upprättande av en konstitution för Europa försöker man skapa en ny union som väsentligt avviker från dagens EU och speciellt från det EU som Finland anslöt sig till den 1 januari 1995.

Att skapa en förbundsstat har varit det egentliga målet med integrationssträvandena ända sedan slutet av 1940-talet. Också namnet på fördraget visar att de som upprättat det avser att göra EU till en stat, en förbundsstat. Ordet konstitution i betydelsen grundlag används uttryckligen om en stats rättsliga grundval, medan grunden för mellanstatliga organisationer och andra sammanslutningar vanligen är ett fördrag (EU) eller en stadga (FN och Europarådet).

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa innebär en konsolidering av EU:s olika grundfördrag och EG-domstolens rättspraxis. Fördraget innehåller också nya element: EU får utvidgade befogenheter och det institutionella systemet och beslutsprocesserna ändras. Unionens interna och externa rättsstruktur kommer att ligga närmare strukturen i en (förbunds)stat. De pelare som nu bygger på regeringssamarbete kommer att smälta ihop med den övernationella pelaren.

Unionen blir en juridisk person inom folkrätten och kan därmed agera enhetligt i de internationella relationerna. Utgångspunkten blir att samma förfarande tillämpas på alla EU-verksamhetsområden när det gäller att förhandla om och godta internationella avtal för EU.

Konstitutionen innebär en väsentlig förändring av Europeiska unionens karaktär. Jag tar i det följande upp vissa detaljer:

Symbolerna

Fördraget räknar upp gemenskapssymboler som ska ge unionen en federal identitet. Dessa är en flagga, en hymn, ett motto, en valuta och en nationaldag. Fördragets struktur betjänar samma mål som symbolerna representerar: det övernationella beslutsfattandet ökar på bekostnad av den nationella vetorätten och de nationella parlamentens lagstiftningsmakt.

Europeiska rådet

Europeiska rådet, som består av stats- och regeringschefer, blir en EU-institution. Det får vissa nya och betydande befogenheter, så som rätt att fatta beslut som är bindande för medlemsländerna, s.k. europeiska beslut.

Det blir ett mer konkret beslutsfattande organ i synnerhet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. När det gäller rättsliga och inrikes frågor har Europeiska rådet stort inflytande när riktlinjerna för unionens politik dras upp.

Unionen sägs vara en sammanslutning bestående av medlemsstater, inte en förbundsstat, framför allt med den motiveringen att den inte kan utöka sin behörighet genom egna beslut.

Enligt fördraget får Europeiska rådet makt att själv göra ändringar i fördraget i flera sammanhang. En av de viktigaste befogenheterna är att enhälligt ändra de detaljerade bestämmelserna om politiker inom unionen (del III, kap. III). Visserligen måste medlemsländerna godkänna ändringarna enligt sina konstitutioner för att de ska träda i kraft.

Europeiska rådet får också rätt att ändra ministerrådets beslutsförfarande till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på de områden där det krävts enhällighet samt rätt att ändra ett särskilt lagstiftningssystem till ett konventionellt lagstiftningssystem. Europeiska rådet får också rätt att besluta om detaljerna i vissa centrala institutionslösningar. Sådana är bl.a. den exakta

platsfördelningen mellan medlemsländerna i Europaparlamentet och det roterande ordförandeskapssystemet i ministerrådet. Dessa fördragsändringar träder i kraft om inte någon part uttryckligen avsäger sig dem (s.k. opting out-förfarande). I praktiken kan tröskeln nog vara hög, för en avsägelse innebär samtidigt ett misstroende-votum gentemot den egna statschefen som har varit med och fattat besluten.

Det roterande ordförandeskapet i ministerrådet tillämpas inte längre i Europeiska rådet, utan där väljs en person till ordförande. Enligt konstitutionen väljer Europeiska rådet själv sin ordförande med kvalificerad majoritet. Valet träffas av medlemsstaternas ledare bakom lyckta dörrar, utan olika konkurrerande alternativ och offentliga motiveringar, som är typiska för val.

"EU-presidenten"

Ett av de viktigaste och klarast uttalade målen med konstitutionen är att effektivisera unionens externa agerande. När tjänsten som ordförande för Europeiska rådet, dvs. som ett slags EU-president, och tjänsten som unionens utrikesminister inrättas kommer EU:s behörighet att öka i förhållande till medlemsstaterna.

Denna ordförande ansvarar för sina åtgärder inför Europeiska rådet. Mandatet är på 2,5 år (eller 5 år om det förnyas).

De sakkunniga bedömde att det med beaktande av Europeiska rådets centrala ställning inom EU:s beslutsprocess är uppenbart att ordförandens befattningsbeskrivning ger utrymme för mycket aktiv maktutövning och aktivt ledarskap. Genom att ordföranden leder Europeiska rådets arbete kan han eller hon också ingripa i frågor som hör till de övriga EU-institutionernas och medlemsstaternas behörighet. Det som är särskilt sannolikt är motsättningar med kommissionen och unionens utrikesminister.

Reformeringen av ordförandeskapssystemet träffar den hårda kärnan av jämlikhet och enhetlighet mellan medlemsstaterna, som traditionellt har betonats. Finland och övriga små medlemsländer har upprepat flera gånger att ett roterande ordförandeskap är ett centralt inslag i enhetligheten och jämlikheten. Detta mått på en-

hetlighet är man färdig att avstå från. Enligt vår regerings tolkning representerar tjänsten som ordförande tendensen i riktning mot regeringssamarbete. Enligt vissa expertbedömningar stämmer detta inte.

Den som väljs till Europeiska rådets ordförande får inte vara statsminister eller president i en medlemsstat. Ordföranden kommer att ha en framträdande ställning och han eller hon kommer att utöva sin makt aktivt. Eftersom det är fråga om EU:s "president" och inte någon medlemsstats president, kan det komma att uppstå krav på demokratisering av valförfarandet, antingen genom att överföra valet på Europaparlamentet eller genom att ordföranden väljs genom direkta val. Det är också möjligt att tjänsterna som kommissionsordförande och Europeiska rådets ordförande kommer att slås ihop i ett senare skede.

På så sätt bereder konstitutionen väg för ett presidentskap efter amerikansk modell.

Unionens utrikesminister

Utrikesministern kommer att vara ordförande för rådet för utrikesfrågor, men samtidigt att agera utifrån dess bemyndigande. Det ministerrådet ska både dra upp riktlinjer för unionens utrikespolitik och se till att politiken är samstämmig. Utrikesministern, som bistås av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder, leder och verkställer unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Utrikesministern ska förmedla medlemsländernas ståndpunkter och se till att informationsutbytet fungerar mellan rådet och Europaparlamentet. I likhet med medlemsländerna har han eller hon initiativrätt ensam eller med bifall av kommissionen. Vidare är det utrikesministern som i förekommande fall framför unionens ståndpunkt i FN:s säkerhetsråd, med andra ord är det inte de EU-medlemsländer som är medlemmar av säkerhetsrådet som gör detta. Det är en principiellt mycket viktig fråga och innebär samtidigt ett steg mot federalisternas mål att göra EU till en kollektiv medlem i säkerhetsrådet.

Unionens utrikesminister har också övervaknings- och rapporteringsuppgifter. Han eller hon framför rekommendationer som gäller initiativ till internationella avtal och ser i samarbete med kommissionen till att kontakterna med internationella organisationer upprätthålls.

Det faktum att unionen utrikesminister är placerad både i ministerrådet och i kommissionen skapar en svår situation där ministern har svårt att agera. Uppgiften, som kräver mandat från ministerrådet men också verksamhet som kommissionens vice ordförande enligt kommissionens spelregler, leder inte nödvändigtvis till en bättre samordning mellan de två institutionerna. Tjänsten som unionens utrikesminister bryter den institutionella balansen.

Enligt expertbedömningar är utrikesminister-tjänsten å andra sidan en naturlig fortsättning på verksamheten som EU:s höge representant, eftersom den nya tjänsten ökar unionens möjligheter att "tala med en röst". Denna förändring i kombination med att unionen blir en juridisk person innebär ändå en betydande förändring av unionens natur. Unionen får ett eget diplomatiskt representationsnätverk i tredje länder och internationella organisationer. En utrikesminister i kombination med en presidentinstitution gör EU mer likt en stat.

EU:s domstol och kommission

När EU:s domstol och kommission får en starkare ställning kommer det överstatliga beslutsfattandet att öka märkbart. Konstitutionen innehåller en artikel som slår fast nuvarande praxis, dvs. att medlemsstaternas domstolar, inklusive högsta domstolen, är underordnade EU-domstolen.

EU har inte fått några befogenheter att sammanjämka, dvs. harmonisera, de nationella strafflagarna genom att anta förordningar eller direktiv. Det konstitutionella fördraget innefattar emellertid både europeiska lagar och europeiska ramlagar, av vilka de senare inte är bindande rättsakter, utan instrument som medlemsländerna politiskt förbinder sig att genomföra.

EU utvidgar också sitt inflytande till den nationella rättsordningens traditionella kärnområ-

den genom det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet. Detta sker genom att kommissionens traditionella uppgift att övervaka tillämpningen av EU-rätten utvidgas fullt ut till dessa områden. Samtidigt kommer också kommissionens initiativrätt att stärkas, liksom även kommissionens ställning när internationella avtal i dessa frågor ingås på unionens vägnar.

Unionens årliga och fleråriga handlingsprogram antas enligt det konstitutionella fördraget på initiativ av kommissionen, vilket stärker kommissionens ställning när det gäller att styra lagstiftningsarbetet. Dessutom blir kommissionens roll större när det gäller att samordna den ekonomiska politiken. På området för yttre förbindelser kan kommissionens ställning anses bli starkare även indirekt när tjänsten som utrikesminister inrättas.

Det är en radikal förändring att ändra på kommissionens sammansättning. 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.

Det konstitutionella fördraget innebär ändå att kommissionens sammansättning bygger på rotation. Sakligt sett avtalades detta redan i samband med Nicefördraget. Kommissionen har en ledamot från varje medlemsland fram till 2014. Därefter minskas antalet kommissionsledamöter så att kommissionen hela tiden innefattar en ledamot från 2/3 av alla medlemsstater, medan 1/3 inte har någon representant i kommissionen. Skillnaden mellan antalet mandatperioder mellan företrädare för olika medlemsstater får aldrig vara större än ett.

Små medlemsstater som för tillfället inte är representerade inom kommissionskollegiet kan ha det svårt att informera kommissionen om sina synpunkter. Stora medlemsländer har däremot bättre möjligheter i en sådan situation. Det kan dock ha betydelse för kommissionens trovärdighet om en eller flera stora medlemsländer hamnar utanför kommissionskollegiet.

Beslutsfattande

EU-lagstiftningen har under hela medlemskapet haft företrädare framför vår nationella lagstiftning i frågor som omfattas av unionens behörighet. Genom det konstitutionella fördraget kommer EU-lagstiftningens överordnade ställning i förhållande till våra egna lagar att stärkas.

Fördraget innebär en klar ökning av kvalificerat majoritetsförfarande i rådet, och Europaparlamentets makt ökar genom att medbeslutandeförfarandet tillämpas mer. Huvudregeln blir att Europaparlamentet är en jämlik lagstiftare med ministerrådet.

Det "ordinarie lagstiftningsförfarande" som införs motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet mellan ministerrådet och Europaparlamentet. Med andra ord måste båda institutionerna godkänna en lag och båda har vetorätt till kommissionens lagstiftningsinitiativ. De nationella parlamenten saknar en sådan rätt.

Europaparlamentets befogenheter när det gäller att godkänna internationella avtal kommer att också utvidgas stort, i synnerhet på den gemensamma handelspolitikens område. Det är inte meningen att parlamentet ska delta i godkännandet av de vid behov snabba besluten om genomförande av handelspolitiken, men parlamentet ska ge sitt godkännande när unionen avser att ingå handelspolitiska avtal. Också i fråga om budgeten utvidgas parlamentets befogenheter: de innefattar nu alla unionens utgifter, eftersom indelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter avskaffas.

Dessutom får Europaparlamentet genom det nya fördraget även vissa nya befogenheter som avser det institutionella systemet och fördragsystemet. Det beslutar om vem som utses till kommissionens ordförande, och parlamentet har i praktiken rätt att kräva att ett konvent utses när man avser förbereda fördragsändringar.

Antalet områden där besluten ska fattas med kvalificerad majoritet beräknas stiga från 34 till 85. Enhälligheten ändrades till kvalificerad majoritet på 25 områden. Fördraget innebär att makt överförs från de små medlemsländerna till de stora då beslutsfattandet blir övernationellt.

För begreppet kvalificerad majoritet i ministerrådet ville Finland ha ett system där det för beslut krävs att hälften av medlemsstaterna och av medborgarna i medlemsstaterna ställer sig bakom det. Målet infriades inte.

En övergång till dubbel majoritet (55 % av medlemsländerna, som representerar minst 15 medlemsländer och 65 % av medborgarna) när ministerrådet fattar beslut innebär en betydande institutionell reform. Varje medlemsland har en röst och alla medborgare i medlemsländerna företräds enhetligt. Detta ter sig vara en förbättring i förhållande till nuläget, men det som egentligen accentueras är de stora ländernas inflytande - medlemsländernas folkmängd varierar stort.

En s.k. blockerande kvalificerad minoritet spelar emellertid ofta en större roll än en kvalificerad majoritet. En sådan uppstår när minst fyra medlemsländer som representerar 35 % av unionens folkmängd motsätter sig ett beslut. Med andra ord innebär förslaget att tre stora EU-länder har vetorätt när ett fjärde medlemsland stöder dem. En sådan koalition kan förhindra antagandet av vilket lagstiftningsförslag som helst som kräver kvalificerad majoritet, dvs. i praktiken måste varenda EU-lag vara acceptabel för de stora medlemsländerna. De små medlemsländerna måste således vara mer flexibla när de bevakar sina intressen och mer aktivt försöka hitta samarbetsparter för att påverka olika koalitioner.

Handelspolitiken

Det konstitutionella fördraget utsträcker unionens handelspolitiska befogenheter till alla tjänster och till direkta utländska investeringar. Bland annat handeln med tjänster kommer enligt förslaget att omfattas av unionens exklusiva behörighet, och besluten fattas då i regel med kvalificerad majoritet i rådet. Därmed skulle även sociala tjänster, hälso- och sjukvårdstjänster samt utbildningstjänster innefattas; de omfattas nu av den s.k. delade behörigheten och kräver enhälliga beslut.

De grundläggande tjänsternas relation till unionens gemensamma handelspolitik har beaktats i form av en specialbestämmelse enligt vilken mi-

nisterrådet ska besluta med enhällighet när det gäller förhandlingar och ingående av avtal på sådana områden 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. Kravet på enhällighet förutsätter att två kriterier uppfylls samtidigt, dvs. att ett eventuellt avtal allvarligt stör den nationella organisationen av tjänsterna och förhindrar en medlemsstat från att fullgöra sitt ansvar. Tröskeln för att beslut genom enhällighet ska tillämpas som en s.k. skyddsklausul är således högt satt.

Vad som utgör en allvarlig störning och negativ inverkan enligt bestämmelsen i fråga kommer att bestämmas inom unionens institutionella system genom unionens normala beslutsprocess. I fall av oenighet kan frågan hänskjutas till EU-domstolen för avgörande. Vem som har bevisbörda i fråga om när den internationella liberaliseringen av tjänstehandeln utgör en allvarlig risk för ett medlemslands välfärdssystem kommer nu i sista hand att bygga på unionens och dess domstols bedömning.

Finlands välfärdstjänster, som huvudsakligen finansieras med offentliga medel, kommer alltså att underställas EU:s handelspolitik. Det stämmer inte överens med Finlands mål.

Säkerhets- och försvarspolitik

EU:s allt närmare försvarssamarbete och säkerhetsgarantierna kommer att medföra en förändring av Finlands försvarspolitiska ställning. Fördraget är problematiskt sett ur vår militära alliansfrihets synvinkel eftersom det innehåller artiklar som militariserar EU.

I offentligheten har man pekat på den artikel där EU:s medlemsstater ger varandra kollektiva säkerhetsgarantier. Dessa garantier blir tillämpliga i situationer där en medlemsstat utsätts "för ett väpnat angrepp på sitt territorium", men de medför ingen skyldighet att agera i fredstid.

Däremot är Finlands strävan att delta i det strukturerade samarbetet problematiskt med avseende på vår traditionella militära alliansfrihet.

Finland kommer att tvingas öka utgifterna för militär utrustning men inte för försvar av vårt land också i fredstid.

Det krävs inget FN-mandat för användning av EU-trupper. Detta skulle ha garanterat folkrättslig legitimitet för eventuella operationer. Nu kan EU alltså också föra krig olagligt. Fredsframtvängande och användning av stridstrupper omfattar operationer av angreppskaraktär, och de länder som deltar kan inte anses vara alliansfria.

Regional- och jordbrukspolitik

Trots det som sagts ovan har fördragets innehåll försvarats med att Finland gjorde många viktiga genombrott i förhandlingarna. Det gäller bl.a. regional- och jordbrukspolitik, som för medlemsländerna traditionellt har varit en ömtålig fråga. Om förhandlingarna startades på nytt kunde fördraget bli sämre ur Finlands synvinkel, har fördragets anhängare kommit med som motive-ring.

De uppnådda regional- och jordbrukspolitiska "resultaten" är bara en illusion. Som bilaga till fördraget ingår nog en sammanställning av anslutningsavtalen, men det gör inte artiklarna om jordbrukspolitik bättre för Finland. Däremot får Finland betydligt sämre möjligheter att påverka till följd av att avgörandena inom jordbrukspolitik i fortsättningen träffas genom övernationellt beslutsfattande (konventionellt lagstiftningsförfarande), där Europaparlamentet blir lika inflytelserikt som ministerrådet.

Detsamma gäller regionalpolitiken, även om man i fråga om den har ansett det vara rent ut sagt förträffligt att fördraget nämner de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet. De glesbefolkade regionerna i norr jämföras dock i konstitutionen med alla öregioner, gränsregioner och bergsregioner i EU och inte med regionerna i gemenskapens yttersta randområden.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att EU:s natur har förändrats från att ursprungligen ha varit ett statsförbund till att så småningom bli allt mer övernationellt. Genom den nya konstitutio-

nen kommer EU att allt mer konkret och på allt fler sätt att påverka vardagen för medborgarna i medlemsländerna, dvs. också i Finland.

Jag stöder inte merparten av de ovan nämnda förändringar som konstitutionen innebär, eftersom de allt tydligare för Europeiska unionen i riktning mot en (förbunds)stat. Därmed kan jag heller inte stödja ett godkännande av konstitutionens innehåll.

Ratificeringen

Allmänt

Som mål för sitt EU-ordförandeskap ställde Finland upp ratificeringen av det konstitutionella fördraget utöver den behandling av innehållet, som ägde rum redan i våras. Ratificeringen troddes ge Finland mer trovärdighet som ordförandeland, fastän en majoritet av Finlands företrädare i Europaparlamentet har motsatt sig att vår riksdag ratificerar konstitutionen (Turun Sanomat 15.3.2006). Dessutom har en ratificering motiverats bl.a. med att Finland på detta sätt skulle visa vägen för övriga Europa och att den konstitution som två medlemsländer redan genom folkomröstning hunnit förkasta skulle kunna väckas till liv igen. Så är ändå inte fallet.

Genom det konstitutionella fördraget upphävs (med undantag av Euratomfördraget) de traktater som kallas EU:s fördrag. När fördragen upphävs måste Wienkonventionen om traktaträtten tillämpas. Dess del V innehåller villkoren för upphävande av traktater. Den generella principen är att fördrag kan sättas ur kraft "när som helst med alla parters samtycke efter samråd med de övriga fördragsslutande staterna".

Kravet på "alla parters samtycke" innebär att nedläggningen av den gamla unionen och dess införlivande med en ny "genom EU:s konstitution" upprättad, helt ny union måste ske enhälligt. Det räcker med att en av de nuvarande medlemsstaterna vägrar att godkänna fördraget och att upphäva den gamla unionen för att hindra upprättandet av en ny union med rättslig kontinuitet i förhållande till den befintliga unionens verksamhet.

Detta innebär att Frankrikes och Nederländernas genom folkomröstning uttryckta vägran att godkänna det konstitutionella fördraget som upphäver de gällande fördragen är tillräckligt för att förhindra EU:s konstitutionella fördrag från att träda i kraft i samtliga medlemsstater. Dessutom motsätter sig en majoritet av medborgarna, särskilt ungdomarna, i många länder att konstitutionen godkänns.

Regeringskonferensen har förberett sig på en sådan situation genom att till fördragsutkastet foga förklaring 30: "Konferensen noterar 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 fördraget och en eller flera medlemsstater har stött på problem med ratificeringen, skall Europeiska rådet ta upp frågan". Det är fråga om en politisk deklaration som saknar juridisk relevans. EU:s konstitution måste godkännas i samtliga medlemsländer för att träda i kraft. Det ligger inte inom Europeiska rådets kompetens att godkänna fördraget.

Finlands situation

Enligt sakkunniga har Finlands riksdag hittills bara stiftat lagar och fastställt avtal som är avsedda att verkställas. Ett ratificeringsförfarande skulle stå i strid med denna princip.

Det konstitutionella fördraget är till sin natur en traktat med högre dignitet än ett vanligt avtal. Därför vore det osedvanligt att godkänna det för signalvärdets skull, och detta skulle inte heller ligga i linje med vårt nationella parlaments dignitet och inflytande.

Även de ivrigaste anhängarna borde nu nöja sig med att majoriteten av riksdagen i våras gav sitt stöd till innehållet i fördraget.

Det pågår en period av eftertanke inom unionen, och medan den pågår bör man med öppet sinnelag debattera olika alternativ för hur fördragen kan revideras. Om EU någon gång får en konstitution är det inte den föreliggande versionen, och därmed är det helt onödigt att starta en omständlig ratificeringsprocess i detta skede.

Ett argument som ändå använts som motivering för en ratificering är att ratificeringen inte

heller skulle vara till skada. Fördraget innehåller dock många element som Finland motsatte sig vid förhandlingarna. I den nya situationen kommer en ratificering att uttrycka att Finland inte längre har några krav när det gäller fördraget.

Förhandlingarna om ändringarna i den nuvarande fördragstexten skulle föras mellan de länder som inte godkänt det konstitutionella fördraget och de stora medlemsländer som godkänt fördraget. Under sådana förhandlingar skulle Finland riskera att marginaliseras, eftersom man skulle se på oss som ett litet medlemsland som man märkt anpassa sig till förhandlingsresultatet.

Större effekt när det gäller att påverka det konstitutionella fördragets innehåll uppnås således om vi inte ratificerar fördraget, eftersom vi då kan delta i förhandlingarna om ändring av fördraget med våra egna ursprungliga, och kanske också några nya, krav.

Ändring av fördraget

Vid ett möte mellan utrikesutskottet och de finländska ledamöterna av Europaparlamentet den 10 november 2006 framgick det att Finland är det sista medlemsland som tänker ratificera konstitutionen i dess nuvarande form. De stora EU-länderna har redan nu inlett diskussioner om ett avskalat konstitutionellt fördrag.

Den italienska premiärministern Romano Prodi har en storligen förenklad konstitution som mål. Han vill ha ett fördrag som koncentrerar sig på de övergripande principerna. Frankrikes inrikesminister, Nicolas Sarkozy, som vill bli högerns presidentkandidat, har tidigare varit inne på samma linje som Prodi. Även Tysklands förbundskansler Angela Merkel har bekräftat att konstitutionen måste ändras för att den ska kunna godkännas i medlemsländerna. Tysklands utrikesminister Walter Steinmeier har å sin sida föreslagit att titeln på fördraget ska ändras till grundfördrag för Europa i syfte att skingra medborgarnas farhågor. Även i Storbritannien är

man enligt premiärminister Blair beredd att återta upp frågor som gäller fördraget.

Det nya fördraget skulle kallas "minifördrag" i stället för konstitution. För beredningen svarar ordförandelandet Tyskland under våren 2007. Tyskarna vill tillsammans med fransmännen få fördraget färdigt under Frankrikes ordförandeskap hösten 2008. Förbundskansler Angela Merkel väntas lägga fram ett officiellt förslag på Romfördragets 50-årsdag den 25 mars 2007. Ett "minifördrag" kunde man försöka driva igenom i alla medlemsländer utan folkomröstning, kanske med undantag för Irland och Danmark.

Det andra alternativet är att i samband med Kroatiens anslutningsavtal försöka ratificera de institutionella ändringar som nämndes av den franske inrikesministern Nicolas Sarkozy i ett tal i Bryssel den 8 september 2006. När ett nytt land blir EU-medlem måste nya institutionella artiklar i varje fall skrivas in i EU:s grundfördrag därför att EU enligt Nicefördraget bara kan ha 27 medlemsländer.

Vi behöver nu en omfattande samhällsdebatt om alternativen för ett nytt fördrag.

Medlemsländernas folkmängd är av avgörande betydelse när besluten fattas övernationellt. Vi finländare utgör bara ca 1 % av unionens befolkning. När unionen utvidgas och om det övernationella beslutsfattandet samtidigt ökar kommer vår andel att minska ytterligare. De små länderna får bäst sin röst hörd genom regeringssamarbete, där medlemsstaterna i princip är jämställda.

Finland har gått i bräsch för utvidgningspolitiken. Principen i de nuvarande fördragen måste kvarstå, dvs. att alla europeiska länder som uppfyller villkoren i fördragen ska erbjudas möjlighet till medlemskap. Då skulle unionens karaktär bestämmas utifrån utvidgningen. En union som utvidgas måste vara ett decentraliserat förbund av stater med intern differentiering.

Det har blivit svårare att överväga dessa alternativ då våra händer blivit bundna av det nuvarande fördraget, och en ratificering kommer att göra det ännu svårare.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

*att riksdagen inte ratificerar det i Rom
den 29 oktober 2004 undertecknade för-*

*draget om upprättande av en konstitu-
tion för Europa.*

Helsingfors den 29 november 2006

Petri Neittaanmäki /cent

RESERVATION 2

Motivering

För EU:s framtid är det viktigt att medlemsländerna uppnår samförstånd om konstitutionen. Som ordförandeland måste Finland koncentrera sina krafter på arbetet bakom förhandlingarna så att de kommande förhandlingarna leder till ett positivt resultat. Konstitutionen säkerställer EU:s handlingskraft och gör unionen till en internationell aktör som främjar en hållbar utveckling, fred och mänskliga rättigheter.

Om EU-länderna uppnår politiskt samförstånd om ett fördrag som väsentligt skiljer sig från det nuvarande är det befogat att ordna en folkomröstning om det i de olika EU-länderna samtidigt. Finlands regering måste sträva efter att medlemsländerna i så stor utsträckning som möjligt förbinder sig att ordna en samtidig omröstning om fördraget ändras väsentligt. Om fördraget inte ändras alls eller om ändringarna är små, sätts de sannolikt i kraft genom parlamentariskt förfarande i de länder som redan nu har godkänt fördraget.

Folkomröstningar främjar medborgardebatten och garanterar att medborgarna är medvetna om hur EU:s verksamhet förändras. Vid debatten om redogörelsen i våras understödde majoriteten av riksdagen inte en folkomröstning, så vi föreslår inte att en sådan ska ordnas om konstitutionen godkänns vid de fortsatta förhandlingarna i sin nuvarande form eller med bara mycket små ändringar eller genom konsensus om en kompletterande förklaring som inte ändrar innehållet i artiklarna.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att riksdagen godkänner det i Rom den 29 oktober 2004 undertecknade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa,

att lagförslaget godkänns enligt utskottets betänkande,

*att motiveringen i betänkandet godkänns med följande ändringar (**Reservationens förslag till motivering**) och*

*att utöver utskottets uttalanden godkänns ett ytterligare uttalande (**Reservationens förslag till uttalande**).*

Vi föreslår att motiveringen till en folkomröstning i utskottets betänkande godkänns enligt följande:

För EU:s framtid är det viktigt att uppnå samförstånd om konstitutionen. Om EU-länderna uppnår politiskt samförstånd om ett fördrag som väsentligt skiljer sig från det nuvarande är det enligt utrikesutskottet befogat att ordna en folkomröstning om det i de olika EU-länderna samtidigt. Finlands regering måste sträva efter att medlemsländerna i så stor utsträckning som möjligt förbinder sig att ordna en samtidig omröstning om fördraget ändras väsentligt. Om fördraget inte ändras alls eller om ändringarna är små, sätts de sannolikt i kraft genom parlamentariskt förfarande i de länder som redan nu har godkänt fördraget.

Enligt utrikesutskottet är det allt viktigare att föra en grundligare offentlig debatt om unionens verksamhet och mål. Medborgarnas ökande kritik mot och fjärande från unionen bör tas på allvar. Utskottet understryker att en öppen debatt på ett tidigt stadium om unionens centrala projekt ger en hållbar grund för att driva på unionens politik med uppbackning från medborgarna. Det är av största vikt att medborgarna kan påverka unionens verksamhet och uppleva nyttan av den.

Vi föreslår att utöver förslagen till uttalanden i utskottets betänkande godkänns följande uttalande:

Reservationens förslag till uttalanden

Riksdagen förutsätter att regeringen arbetar för att samtidiga folkomröstningar ska ordnas i medlemsländerna om EU:s konstitution ändras väsentligt vid de kommande förhandlingarna.

Helsingfors den 29 november 2006

Ulla Anttila /gröna
Suvi-Anne Siimes /vänst