

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2003 rd

Statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 september 2003 statsrådets redogörelse (SRR 2/2003 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har stora utskottet (StoUU 2/2003 rd) och grundlagsutskottet (GrUU 7/2003 rd) lämnat utlåtande i saken. Utlåtandena ingår som bilaga till detta betänkande.

Utrikesutskottet har dessutom vid sitt sammanträde den 5 september 2003 berett de övriga fackutskotten möjlighet att avge utlåtande för sitt eget ansvarsområdes del.

Utlåtanden har lämnats av finansutskottet (FiUU 10/2003 rd), förvaltningsutskottet (FvUU 3/2003 rd), försvarsutskottet (FsUU 2/2003 rd), kulturutskottet (KuUU 4/2003 rd), social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 4/2003 rd), ekonomiutskottet (EkUU 9/2003 rd) och miljöutskottet (MiUU 10/2003 rd).

Lagutskottet meddelade skriftligt att det vid sitt sammanträde den 9 september 2003 beslutat att utskottet inte lämnar utlåtande i ärendet utan hänvisar till sitt tidigare utlåtande (LaUB 25/2002 rd) och uppger det som där framförts.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- försvarsminister Seppo Kääriäinen

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paula Lehtomäki
- politices doktor, forskningschef Teija Tiilikainen
- konventsledamot, riksdagsledamot Jari Vilén
- ersättare i konventet, OL Esko Helle
- ersättare i konventet, riksdagsledamot Hannu Takkula
- rådgivare Jarmo Viinanen, republikens presidents kansli
- statssekreterare Antti Peltomäki och specialmedarbetare Helena Tuuri, statsrådets kansli
- understatssekreterare Pertti Majanen, ambassadör Eikka Kosonen, avdelningschef Antti Kuosmanen, avdelningschef Markus Lyra, Europakorrespondent Kimmo Lähdevirta, enhetschef Risto Piipponen och specialsakkunnig Alexander Stubb, utrikesministeriet
- avdelningschef Pauli Järvenpää och konsultativ tjänsteman Heikki Savola, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- chefen för EU-ärenden Hanna Rinkineva, social- och hälsovårdsministeriet
- ledamot av Ålands landskapsstyrelse Sune Eriksson och biträdande jurist Sören Silverström, EU-enheten, Ålands landskapsstyrelse
- specialforskare Meri Koivusalo, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården STAKES
- kommissionsmedlem Erkki Liikanen, EU-kommissionen

UtUB 4/2003 rd — SRR 2/2003 rd

- general, ordförande för EU:s militärkommitté Gustav Hägglund, EU:s militärkommitté
- direktör Tapani Vaahtoranta, forskare, politices doktor Hanna Ojanen och politices doktor Pekka Visuri, Utrikespolitiska institutet
- verksamhetsledare Sanna Vallinen, Eurooppalainen Suomi ry
- verksamhetsledare Ville Luukkanen, KEPA
- ordförande Kalevi Suomela, Finlands Fredsförbund - Förening för FN
- direktör Risto E.J. Penttilä, Näringslivets delegation EVA
- ordförande Ulla Klötzer, Alternativ till EU - medborgarskapsrörelsen
- minister Jaakko Iloniemi
- minister Max Jakobson
- professor Raimo Väyrynen
- professor Martti Koskenniemi
- professor Tapio Raunio
- docent Esko Antola
- docent Thomas Wallgren.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I sin redogörelse SRR 2/2003 rd presenterar statsrådet Finlands utgångspunkter och mål vid den konferens för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater som kommer att öppnas i Rom den 4 oktober 2003. Utgångspunkterna för den regeringskonferens som nu står inför dörren skiljer sig markant från vad som varit fallet vid de tidigare konferenserna, som syftat till en revidering av grundfördragen. Avsikten med denna regeringskonferens är inte att revidera de befintliga grundfördragen utan att enas om ett helt nytt fördrag.

En annan väsentlig ändring jämfört med det tidigare är att grunden för konferensens arbete utgörs av Europeiska konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa (nedan "det konstitutionella fördraget"). Konventet sammankallades av Europeiska rådet i Laeken i december 2001 i syfte att möjliggöra en omfattande och öppen beredning av regeringskonferensen 2004. Målet för konventets arbete var att göra Europeiska unionen mer demokratisk, öppnare och effektivare. Konventet hade till uppgift att söka svar på frågorna "hur man kan föra medborgarna och särskilt de unga närmare unionen och dess institutioner, hur man kan strukturera det politiska livet och det europeiska politiska utrymmet i en utvidgad union och hur man kan bygga ut unionen till en stabili-

serande faktor och en referenspunkt i en värld med en ny organisation." Konventet inledde sitt arbete den 28 februari 2002 under ledning av sin ordförande Valéry Giscard d'Estaing och överlämnade sitt slutliga förslag till EU:s ordförandestat Italien den 18 juli 2003.

Vid Europeiska rådet i Thessaloniki i juni 2003 beslöts att konventets förslag utgör en god grund för att inleda regeringskonferensen. Samtidigt beslöts att konferensen bör fullborda sitt arbete så snart som möjligt, likväl senast i mars 2004, så att resultatet av konferensens arbete kan vara tillgängligt för den europeiska allmänheten före valen till Europaparlamentet i juni 2004. Enligt planerna skall fördraget undertecknas i början av maj 2004, då 10 nya medlemsstater har anslutit sig till unionen.

När tidtabellen för den kommande regeringskonferensen har förberetts har Finland förutsatt att det skall finnas tillräckligt med tid från det att konventet slutförde sitt arbete till det att regeringskonferensen inleds så att de nationella parlamenten har tillräckligt med tid för att sätta sig in i konventets förslag och för att det skall beredas möjlighet för en öppen medborgardebatt. Trots Finlands ståndpunkt har ordförandestaten Italien besluta sammakalla regeringskonferensen till den 4 oktober 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering***Allmänt***Unionens grundläggande karaktär och förändringsprocessen*

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

Statsrådet anser att det är viktigt att unionen genom det konstitutionella fördraget utvecklas som en sammanslutning av både medlemsstater och medborgare. Enligt redogörelsen bevarar och till en del rentav stärker konventets förslag de grundläggande drag som har varit utmärkande för unionen i dess egenskap av en unik sammanslutning av medlemsstater och medborgare. Enligt statsrådet innebär det konstitutionella fördraget inte heller att unionen blir en (förbunds)stat, även om det stärker vissa principer och strukturer som skiljer unionen från sedvanliga internationella organisationer. Precis som nu kommer unionen enligt det konstitutionella fördraget att utgöra dels en övernationell sammanslutning, dels en mellanstatlig organisation. Frågåendet av den så kallade pelarstrukturen betyder enligt redogörelsen inte att unionens samtliga åtgärder börjar omfattas av en enhetlig beslutsmekanism. Särskilt inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bibehålls en hel del drag av mellanstatlighet. För den institutionella strukturens och beslutsförfarandenas del sker en utveckling som å ena sidan går i riktning mot övernationellt beslutsfattande, i synnerhet genom att Europaparlamentet tilldelas en mera framträdande roll, å andra sidan går i riktning mot mellanstatlighet, särskilt i och med att Europeiska rådets ställning stärks.

Enligt redogörelsen kvarstår utifrån konventets förslag makten att i sista hand besluta om befogenheterna hos medlemsstaterna också i framtiden. Också bevarandet av det konstitutionella fördraget som ett formellt sett folkrättsligt avtal betonar enligt redogörelsen medlemsstaternas roll som utövare av unionens makt i sista hand. Det konstitutionella fördraget innehåller också en bestämmelse enligt vilken varje medlemsstat får besluta att utträda ur unionen. Enligt statsrådet accentuerar detta medlemskapets karaktär av frivilligt åtagande och medlemsstaternas självständiga rätt att besluta om sitt deltagande i det europeiska samarbetet.

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

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 7/2003 rd) att reformen framför allt är kodifierande, eftersom utkastet innehåller en sammanställning av sådana konstitutionella inslag som för tillfället finns spridda över fördragen och EG-domstolens rättspraxis. Fördraget bidrar enligt utskottet till att förstärka de konstitutionella grunderna för unionens rättsordning. Fördraget kommer också att tydliggöra unionens struktur och arbetsmetoder. Ett konstitutionellt fördrag bör enligt grundlagsutskottet därför ses som en positiv sak med tanke på systemets klarhet, öppenhet och legitimitet.

Utrikesutskottet omfattar bedömningen i redogörelsen om att unionens grundläggande karaktär bevaras och grundlagsutskottets övervägande om att det är positivt att ett konstitutionellt fördrag kan ingås. Men utrikesutskottet konstaterar att förändringarna i Europeiska unionen under de senaste åren påverkar unionens grunder, oberoende av konventets arbete. Unionen kommer i maj 2004 att utvidgas till att omfatta 25 medlemsstater och över 450 miljoner

medborgare. Antalet medlemsstater i unionen fördubblas på mindre än tio år. En betydande del av medlemsstaterna har tagit i bruk den gemensamma valutan. Unionen har börjat utveckla en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och som en del av denna konkreta mål även i krishantering och försvarspolitik.

Konventets arbete har infallit mitt under unionens utvidgnings- och fördjupningsprocess. Riksdagen har utifrån utrikesutskottets betänkanden dragit upp riktlinjer för Finlands ståndpunkt till tidigare ändringar av unionens grundfördrag (t.ex. UtUB 2/2000 rd) och beredningen inom konventet (UtUB 18/2001 rd). Utskottet har i sina betänkanden betonat utvidgningsprocessens primära ställning som förstärkare av stabiliteten i Europa, men även vikten av att unionens verksamhet blir effektivare, tydligare och mer demokratisk.

Finland har med riksdagens stöd satt upp som mål för unionens verksamhet större effektivitet och mera demokrati i sådana frågor som medlemsstaterna har överfört till unionen. Utrikesutskottet anser att förverkligandet av denna princip är allt viktigare i en utvidgad union där skillnaderna mellan medlemsstaterna växer i såväl ekonomiska som sociala frågor. Enligt utskottet bör Finland — utan att glömma sina nationella intressen — sträva efter att i sin verksamhet beakta hela unionens fördel samt unionens globala ansvar.

Utskottet framhäver att Finland i allt större utsträckning bör fästa uppmärksamhet vid utvecklandet av EU som en internationell aktör, även på lång sikt. I detta sammanhang betonas särskilt EU:s roll i behärslandet av globalisationen. Med beaktande av globalisationens möjligheter och de hot som är förknippade med den betonar utskottet att unionen bör utvecklas i en sådan riktning att den kan främja utvecklandet av ett internationellt samarbete på bred bas.

Utrikesutskottet hänvisar till de bedömningar som framförts under utfrågningen av sakkunniga enligt vilka utvecklingen inom unionen, efter den kommande utvidgningen, under de närmaste åren och t.o.m. årtiondena troligtvis kommer att ske i olik takt. De nya medlemsstaterna blir

tvungna att anpassa sig till de utmaningar som medlemskapet för med sig. Samtidigt finns det bland de nuvarande medlemsstaterna allt tydligare tecken på en strävan att på flera områden fördjupa samarbetet inom unionen. Den bedömning som gjorts på basis av konventets förslag om att samarbetet mellan regeringarna får en växande betydelse, och att speciellt Europeiska rådets betydelse växer, kan enligt utrikesutskottet innebära att principen om medlemsstaternas likställdhet i själva verket försvagas.

Den betydelse som unionens utvidgningsprocess har ökar vid en eventuell utvidgning av unionen till att omfatta över 30 medlemsstater samt då unionens yttre gränser flyttas allt närmare områden i Östeuropa, Centralasien och Mellersta Östern som blivit instabila efter det kalla krigets slut.

Utrikesutskottet konstaterar att Finland har anpassat sig bra till unionsmedlemskapet och efter sin anslutning bedrivit en Europapolitik som enligt de flesta bedömningar har varit resultatrik. De ovan framförda faktorerna som inverkar på unionens karaktär, dvs. det ökade samarbetet mellan regeringarna samt indelningen av medlemsstaterna i samsamarbetsområdesbaserade grupper som avancerar i olika takt, samt de ovan nämnda förändringarna i unionens omgivning har, då utskottet hört sakkunniga, gett anledning till bedömningar enligt vilka Finland på nytt borde utvärdera och överväga grunderna för sin EU-politik. Utrikesutskottet anser att de ovan nämnda utgångspunkterna för Finlands agerande inom unionen i sig är hållbara men omfattar bedömningarna om behovet av en omvärdering av vårt lands EU-politik i det avseendet att unionens interna verksamhetssätt oundvikligen förändras då medlemsstaternas antal fördubblas.

Fördragets rättsliga karaktär

I sin redogörelse konstaterar statsrådet att fördraget om upprättande av en konstitution för Europa är som namnet säger till sin rättsliga karaktär ett folkrättsligt avtal som innehåller bestämmelser med ett konstitutionellt sakinnehåll. Enligt statsrådet kan denna lösning för sin del anses vara ett uttryck för den karakterisering av

unionen enligt vilken unionen är mer än en sedvanlig internationell organisation men mindre än en (förbunds)stat. Statsrådet karakteriserar konventets lösning som en kompromiss mellan de federalister som hade krävt en genuin grundlag och de ledamöter av konventet som hade betonat unionens grundläggande karaktär av mellanstatlighet.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 7/2003 rd) att fördraget inte ändrar unionens grundläggande karaktär till exempel jämfört med den union som Finland gick med i 1995, trots att fördraget innebär ett tydligt steg i riktning mot en fördjupad integration. Unionen är enligt utskottet fortfarande en sammanslutning av medlemsstater och medborgare. Konstitutionen kommer i likhet med de nuvarande fördragen att stå kvar som ett folkrättsligt avtal mellan medlemsstaterna. För att det ska kunna ändras måste det ratificeras av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. Unionens behörighet är enligt grundlagsutskottet fortfarande så till vida begränsad att unionen är behörig bara i de frågor som den anvisats genom konstitutionen medan medlemsstaterna i övrigt bibehåller sin behörighet. Utifrån erhållen utredning konstaterar utrikesutskottet att de föreslagna förändringarna ur rent folkrättslig synvinkel i fråga om unionens rättsliga karaktär snarare för den närmare övriga internationella organisationer än framhäver dess särdrag. Återspeglad mot unionens interna utveckling omfattar utskottet den ovan nämnda bedömningen i redogörelsen om unionens karaktär som följd av konventet.

Unionens värden, mål och centrala principer

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

skriva in unionens värden, mål och centrala principer i det konstitutionella fördraget. Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Status som juridisk person och befogenheter i anknytning till internationella avtal

Statsrådet anser att en reform som kan anses vara betydande med avseende på unionens grundläggande karaktär är stärkandet av unionens ställning när det gäller de yttre förbindelserna och särskilt ingåendet av internationella avtal. Unionen tilldelas status som en enda enhetlig juridisk person; det enda undantaget - och ett till sin praktiska betydelse begränsat sådant - från detta är att Europeiska atomenergigemenskapen bibehåller sin status som självständig juridisk person. Europeiska gemenskapen försvinner helt och hållet genom reformen. Att unionen tilldelas status som juridisk person innebär enligt statsrådet att Europeiska unionen i egenskap av en självständig juridisk person kan uppträda inom den internationella rättens område som innehavare av rättigheter och skyldigheter samt utförare av rättshandlingar. Statsrådet omfattar förslaget att tilldela unionen status som juridisk person. Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Gemenskapsmetoden och dess framtid

Gemenskapsmetodens ställning inom unionen i framtiden kom enligt statsrådet att bli den viktigaste frågan för konventet, och till stor del utgjorde den också en markör i fråga om de olika politiska linjerna. Gemenskapsmetoden, vars viktigaste element är en stark och oavhängig kommission med exklusiv initiativrätt, ett råd och ett parlament som utgör jämlika lagstiftare samt en domstol som övervakar verksamhetens laglighet, bildar ryggraden i unionens verksamhet.

Statsrådet noterar i konventets slutresultat både element som stärker gemenskapsmetoden och element som försvagar den. Kommissionens exklusiva initiativrätt i frågor som hör till den nuvarande gemenskaps spelaren har bibehållits, lagstiftningsförfarandet har gjorts till huvudregel i alla lagstiftningsärenden, beslutsfattandet

med kvalificerad majoritet har vunnit terräng och domstolens behörighet har i begränsad omfattning utsträckts till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt statsrådet kan å andra sidan inrättandet av posten som ständig ordförande för Europeiska rådet och valet att tilldela Europeiska rådet ställningen av självständig institution leda till att kommissionens ställning försvagas relativt sett.

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

Medlemskap i unionen och frivilligt utträde ur unionen

Från medlemsstaternas synpunkt är, enligt statsrådet, bestämmelsen om frivilligt utträde ur unionen en av de principiellt sett viktigaste nyheterna i det konstitutionella fördraget, även om det allmänt anses att det även i nuläget är möjligt att utträda ur unionen med stöd av internationell rätt (i första hand Wienkonventionen om traktaträtten). Bestämmelsen utgör därför enligt statsrådet närmast en bekräftelse på att man särskilt vill betona unionens grundläggande karaktär av en sammanslutning som baserar sig på medlemsstaternas frivillighet. Statsrådet omfattar bestämmelsen om frivilligt utträde, vilken framhäver unionsmedlemskapets karaktär av frivilligt åtagande. Enligt redogörelsen anser statsrådet att det är viktigt att bestämmelsen inte utnyttjas som påtryckningsmedel mot någon som helst medlemsstat i de fall där medlemsstaten inte förmår ratificera ett fördrag som skulle medföra en ändring av det konstitutionella fördraget. Det är enligt statsrådet också viktigt att förvissa sig om att individernas och företagens rättsliga ställning tryggas i samband med att en medlemsstat utträder. Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Unionens dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna

Genom det konstitutionella fördraget befästs unionens dimension i fråga om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna på två sätt. För det första införlivas Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som antogs av Europeiska rådet i Nice 2000 i form av en politisk förklaring, med det konstitutionella fördraget som del II av det, varvid stadgan blir rättsligt bindande. För det andra skapas i det konstitutionella fördraget en rättslig grund med stöd av vilken unionen kan tillträda den europeiska människorättskonventionen. På detta sätt betonas också att dessa alternativ inte utesluter utan snarare kompletterar varandra.

Statsrådet ställer sig positivt till att stadgan om de grundläggande rättigheterna föreslås ingå i det konstitutionella fördraget som del II av det. Statsrådet är särskilt tillfreds med att det för Europeiska unionens anslutning till den europeiska människorättskonventionen har upprättats en rättslig grund där det konstateras att unionen aktivt skall söka anslutning.

Grundlagsutskottet ser som en positiv sak att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i sin helhet har tagits in som del II i det konstitutionella fördraget. Grundlagsutskottet anser det dock vara nödvändigt att understryka att dessa åtgärder inte ändrar på grundlagsutskottets roll som det organ som tolkar och övervakar de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i det nationella lagstiftningsförfarandet och den nationella förberedande behandlingen av unionsärenden.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att tillägget till artikel II-52.5 som gäller uppdelningen av stadgans bestämmelser i rättigheter och principer är problematiskt med tanke på de grundläggande och de mänskliga rättigheternas odelbarhet, men understryker att det primära är att bestämmelserna i stadgan tolkas och tillämpas utifrån lydelsen. I stadgans text karakteriseras inte en enda rättighet som princip. Rättigheterna skiljer sig däremot först och främst genom hur starka formuleringar som har använts för att trygga dem. Unionen erkänner och res-

pekterar vissa rättigheter (t.ex. artiklarna II-26 om integrering av personer med funktionshinder och II-27 om arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget), andra säkerställs (t.ex. artikel II-33.1 om skyddet av familjen) medan vissa andra är rådande i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis (t.ex. nämnda artikel II-27).

Utskottet understödde i sitt betänkande om förberedelserna för konventet (UtUB 18/2001 rd) stärkande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inom Europeiska unionen och såg stadgan om de grundläggande rättigheterna som ett medel att stärka detta skydd.

Utrikesutskottet omfattar, med de preciseringar som framförs i grundlagsutskottets utlåtande, statsrådets ståndpunkt till utvecklandet av unionens dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna samt till en juridifiering av stadgan och en anslutning till den europeiska människorättskonventionen.

Precisering av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna

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

Statsrådet kan godkänna den omformulerade flexibilitetsklausulen (artikel I-17), i vilken krav på enhällighet i ministerrådet bibehålls.

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

Enligt grundlagsutskottets utlåtande syftar de förslag som gäller behörighetsfördelningen huvudsakligen till att precisera det nuvarande systemet. I sak hänför sig ändringarna först och främst till rättsliga och inrikes frågor och yttre förbindelser. Utskottet understryker rent generellt att det är viktigt med exakta bestämmelser om befogenheterna. Oklarheter i bestämmelserna är bara ägnade att undergräva principen (artikel I-9.2) om att medlemsstaterna har kvar den behörighet som de inte explicit fört över på unionen. Också subsidiaritetsprincipen hänger samman med hur exakta behörighetsnormerna är. Grundlagsutskottet omfattar statsrådets uppfattning att den i fråga om tillämpningsområdet utvidgade flexibilitetsklausulen bör tillämpas bara i undantagsfall.

Grundlagsutskottet behandlar i sitt utlåtande ingående principen med unionsrättens företrädare. Utskottet konstaterar i sitt utlåtande att principen har fått en ganska skarp formulering i utkastet. Den går eventuellt ännu längre än rättspraxis i EG-domstolen.

Enligt stora utskottets utlåtande leder sloandet av pelarindelningen och förenklandet av beslutsprocessen bland annat till att unionens faktiska behörighet utvidgas. Det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet övergår till unionens behörighet och ett beslutssystem som faller under unionsförfarandet. De sakhelheter som ministerrådet fattar beslut om med kvalificerad majoritet och som samtidigt godkänns i lagstiftningsförfarande tillsammans med Europaparlamentet fördubblas jämfört med de nuvarande. I och med unionens ställning som juridisk person blir internationella fördrag direkt bindande för medlemsstaterna utan nationell ratificering. Medlemsstaternas påverkningsmöjligheter försämras till denna del och behörigheten kan anses övergå till unionen. Utskottet konstaterar att omfattningen av den faktiska behörighet som överförs är svår att förutse, eftersom inexakta bestämmelser om definiering av behörigheten eller enskilda rättsliga grunder i del III i fördraget ökar möjligheterna att tolka vilken omfattning unionens behörighet har. Stora utskottet anser att en övergång av behörigheten i större om-

fattning till unionen förutsätter att statsrådet effektivare tryggar riksdagens medverkan i de nationella besluten om EU-frågorna i ett så tidigt skede som möjligt och under hela beslutsprocessen.

Utrikesutskottet understödde i sitt betänkande UtUB 18/2001 rd ett klarläggande av unionens nuvarande uppgifter och behörighetsfördelning vid 2004 års regeringskonferens. Utskottet ansåg att en precisering av kompetensfördelningen skulle göra unionen begripligare i medborgarnas ögon och underlätta gestaltningen av ansvarsförhållandena. En precisering är också nödvändig med tanke på utvidgningen. Utrikesutskottet ställer sig skeptiskt till förslaget att upprätta en bindande befogenhetsförteckning.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt till en precisering av kompetensfördelningen samt stora utskottets ståndpunkt att säkerställa en effektivare medverkan från riksdagens sida i de nationella besluten om EU-ärendena på grund av den utvidgning av behörigheten som följer av konventets förslag.

Protokollet om subsidiaritetsprincipen

Konventets förslag beträffande ett protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna motsvarar i huvuddrag statsrådets syn. Statsrådet ställer sig positivt till en effektivare kontroll av subsidiaritetsprincipen och till stärkandet av de nationella parlamentens ställning. Det är bra att förhandskontrollen är av politisk karaktär och sker i det inledande skedet av rättsaktsberedningen. Den skyldighet som åläggs kommissionen att till sina förslag foga en detaljerad motivering, inbegripet finansiella konsekvenser och konsekvenser för lagstiftningen, kan anses vara särskilt lovvärd.

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

Statsrådet anser att det inte är lyckat att protokollet innehåller en hänvisning till att medlems-

staterna ges rätt att väcka talan i domstolen inte bara på egna utan också på sina nationella folkrepresentationers vägnar. En sådan bestämmelse inkräktar på medlemsstaternas rätt att själva utforma sina konstitutionella strukturer, och därför bör den strykas.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 7/2002 rd) att det förfarande som skall iakttas med stöd av 96 och 97 § i grundlagen redan utan separata institutionella arrangemang skapar en god grund för riksdagens medverkan i bedömningen av unionsfrågorna också med tanke på övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Framtidskonventets förslag innebär enligt grundlagsutskottet att riksdagen arbetar självständigt i förhållande till unionens organ. En sådan här ny uppgift för riksdagen är enligt utskottet inte såsom en nationell fråga ett ärende på grundlagsnivå enligt målen för grundlagsreformen, utan de behov av bestämmelser som möjligen följer av den nya uppgiften kan enligt 39 och 52 § i grundlagen regleras i riksdagens arbetsordning. Grundlagsutskottet konstaterar vidare att förslaget inte minskar statsrådets förpliktelser att enligt 96 och 97 § i grundlagen lämna handlingar och uppgifter till riksdagen. Grundlagsutskottet omfattar de ställningstagande av statsrådet som gäller protokollets hänvisning till möjligheten att väcka talan på det nationella parlamentets vägnar och tryggheten av Ålands lagtings ställning genom statsinternas förfaranden.

Stora utskottet understryker i sitt utlåtande med avvikelse från statsrådets ståndpunkt att det under hela lagstiftningsprocessen bör vara möjligt att övervaka att subsidiaritetsprincipen följs.

Utrikesutskottet behandlade före konventet i sitt betänkande över statsrådets redogörelse (UtUB 18/2002 rd) ingående övervakningen av att subsidiaritetsprincipen följs. Utskottet tog inte ställning till inrättande av nya organ för övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Å andra sidan understyker utrikesutskottet de nationella parlamentens roll vid övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Utrikesutskottet konstaterar att konventets förslag motsvarar dessa ställningstaganden av utskottet.

Utrikesutskottet omfattar stora utskottets ståndpunkt till subsidiaritetsprincipen.

Utskottet understryker det som framförs i grundlagsutskottets utlåtande i fråga om tolkningen av förslagen med hänsyn till Finlands grundlag.

Unionens rättsakter och beslutsförfaranden

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

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

Stora utskottet konstaterar i sitt utlåtande att förslagen om regleringen av rättsakternas karaktär, metoden för godkännande och publiceringen motsvarar den av stora utskottet redan från 1995 upprepade gånger framförda tanken på att en författningshierarki bör skapas för unionen. Trots sin positiva inställning konstaterar utskottet att betydelsen av reformen blir säkerställd först på basis av praktiska erfarenheter. Stora utskottet förutsätter att statsrådet sörjer för riksdagens rätt att få uppgifter också i samband med beredningen av författningar på lägre nivå.

Utrikesutskottet omfattar statsrådet ståndpunkt med de anmärkningar som anförs i stora utskottets utlåtande.

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

Statsrådet omfattar förslaget att fastställa att det vanliga lagstiftningsförfarandet skall utgöra huvudregel vid beslutsfattandet. Statsrådet omfattar de föreslagna övergångarna från övriga förfaranden till det vanliga lagstiftningsförfarandet, utom i vissa frågor på jordbruks- och fiskeripolitikens samt den ekonomiska och mone-

tära politikens område. Statsrådet anser att en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet bör ske också inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt i vissa skatte- och socialpolitiska frågor.

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

Statsrådet intar en reserverad hållning till de nya fullmaktsklausuler som gäller beslutsfattandet, men kan acceptera dem som ett inslag i en helhetslösning som gör överenskommelserna mera flexibla. Reglerna om Europeiska rådets beslutsförfaranden bör förtydligas och förenhetligas. Samtidigt bör man klargöra när Europeiska rådet kan utfärda formbundna europeiska beslut.

Konventets förslag innehåller flera fullmakter för Europeiska rådet att ändra beslutsförfaranden eller principer som gäller organ. Europeiska rådet kan enligt förslaget genom ett enhälligt europeiskt beslut besluta att man inom ett område, där det enligt det konstitutionella fördraget tillämpas särskild lagstiftningsordning, övergår till vanlig lagstiftningsordning. Samtidigt kan Europeiska rådet enhälligt besluta att man inom ett område, där det enligt det konstitutionella fördraget tillämpas enhällighet i ministerrådet, övergår till beslut med kvalificerad majoritet. Europeiska rådet fattar enligt konventets förslag efter 2009 också beslut om rådets ordförandesystem och rådets sammansättningar samt om Europaparlamentets sammansättning.

Finland bör enligt stora utskottets mening hålla fast vid sitt långvariga krav på enkel dubbelmajoritet (majoriteten av medlemsstaterna och

majoriteten av befolkningen), vilket av de anförda förslagen är klarast, lättast att förstå för medborgarna samt mest rättvist i förhållandet mellan medlemsstaterna. Också grundlagsutskottet understöder i sitt utlåtande enkel dubbelmajoritet som regel för beslut med kvalificerad majoritet.

Stora utskottet konstaterar i sitt utlåtande att Finlands konkreta intressen talar för kvalificerad majoritet i de fall då man genom unionslagstiftningen skulle skapa miniminormer på nivå av medlemsstaternas nationella lagstiftning för förebyggande av snedvridningar av konkurrensförhållandena eller främjande av viktiga samhällspolitiska mål för Finland. Sådana områden kan enligt stora utskottet utom miljö- och socialpolitiken, som nämns i redogörelsen, vara till exempel kulturpolitiska verksamhetsprogram samt främjande av forskning och teknologi. Inom beskattningen är frågan om kvalificerad majoritet enligt stora utskottet svårare av den orsaken att den offentliga hushållningen och den skattesuveränitet som den förutsätter centrala med tanke på det demokratiska politiska beslutsfattandet. Å andra sidan bildar den interna marknadens fria rörlighet för varor, tjänster och kapital en klar begränsning av det självständiga beslutsfattandet också på beskattningen område. Dessutom ger enhällighetskravet medlemsstaterna en möjlighet att utöva en skattekonkurrens som skadar andra medlemsstaters samhällspolitiska och ekonomisk-politiska mål. Stora utskottet anser det därför vara nödvändigt att beslutsfattandet med kvalificerad majoritet utvidgas så att miniminormerna för miljöbeskattning och annan olägenhetsbeskattning samt kapitalbeskattning kunde godkännas i unionen med kvalificerad majoritet. Det skulle ingå i den nationella beslutanderätten att besluta om skattesatser som är högre än miniminormerna samt om avkastningsmålen för beskattningen och användningen av skatteinkomsterna. Också miljöutskottet stöder i sitt utlåtande (MiUU 10/2003 rd) beslut med kvalificerad majoritet i miljö- och energibeskattningen.

Stora utskottet understöder liksom statsrådet en övergång enligt förslaget från andra förfaran-

den till vanlig lagstiftningsordning, med undantag för vissa lantbruks- och fiskerifrågor samt ekonomisk- och penningpolitiska frågor. Dessutom borde man i vissa skatte- och socialpolitiska frågor övergå till beslut med kvalificerad majoritet.

Stora utskottet är mera förbehållsamt än statsrådet till fullmaktsklausulerna om beslutsfattandet.

Utrikesutskottet ansåg i sitt utlåtande UtUU 1/2003 rd att det är ytterst problematiskt att ta in bestämmelser om fullmaktsklausuler i det konstitutionella fördraget.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt till beslutsförfarandena, men förhåller sig liksom stora utskottet mera restriktivt till de fullmaktsklausuler som skulle ges Europeiska rådet.

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

Utrikesutskottet förhöll sig i sitt betänkande UtUB 18/2001 rd restriktivt till utvidgningen av den öppna samordningsmetoden i unionens verksamhet.

Social- och hälsovårdsutskottet är i sitt utlåtande (ShUU 4/2003 rd) mycket förbehållsamt till en utvidgning av den öppna samordningsmetoden och anser på samma sätt som statsrådet att det är bra att låta bli att definiera användningen av den öppna samordningsmetoden. På så sätt förblir systemet ett smidigt redskap för det politiska samarbetet. Utskottet konstaterar dessutom att unionens behörighet inte heller framgent via en utvidgning av den öppna samordningsmetoden liksom bakvägen skall få utsträckas till områden där behörigheten saknar rättslig grund.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt till den öppna samordningsmetoden.

Fördjupade samarbeten. Mekanismen för fördjupade samarbeten upprättades genom Amsterdamfördraget och ändrades genom Nicefördraget. Bakom metoden för fördjupade samarbeten ligger tanken att unionen inte alltid bör avancera i den långsammaste medlemsstatens takt. På samma gång är målet att hålla samarbetet inom ramen för unionens strukturer. Mekanismen för fördjupade samarbeten utgör i princip en sista utväg som tillgrips om någon åtgärd inte kan slutföras så att alla medlemsstater deltar i den.

Enligt statsrådet motsvarar de allmänna bestämmelserna om fördjupade samarbeten i det konstitutionella fördraget till stor del bestämmelserna i Nicefördraget. Statsrådet intar dock en reserverad hållning till fullmaktsklausulen, enligt vilken de medlemsstater som deltar i ett fördjupat samarbete får besluta sinsemellan om att övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet och det vanliga lagstiftningsförfarandet inom det område som samarbetet gäller. Statsrådet anser att de allmänna bestämmelserna om fördjupade samarbeten bör gälla alla de områden där fördjupade samarbeten kan inledas.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt till bestämmelserna om fördjupade samarbeten och understryker särskilt att dessa bestämmelser bör tillämpas på alla de områden där fördjupade samarbeten kan inledas.

Unionens finanser. Statsrådets utgångspunkt beträffande systemet för unionens finanser är bibehållen jämvikt i fråga om maktfördelningen mellan dels medlemsstaterna och unionen, dels unionens institutioner. En hållbar ekonomi och en budgetdisciplin i anslutning till den bör säkerställas. Dessutom bör principerna för sund ekonomisk förvaltning i unionens verksamhet iaktas effektivare. Dessa principer bör i mån av möjlighet också kombineras med en folkstyrd ansvars- och redovisningsskyldighet.

I fråga om beslut om de egna medlen kan statsrådet godta ett differentierat förfarande enligt vilket unionens medel fastställs med enhällighet i ministerrådet och ratificeras i medlems-

staterna, medan närmare arrangemang för medlen fastställs i ministerrådet med kvalificerad majoritet. Statsrådet motsätter sig införandet av euroskatt och en självständig beskattningsrätt för unionen. Statsrådet anser att det är nödvändigt att ett eventuellt beslut om införande av ett system med euroskatt förutsätter enhällighet bland medlemsstaterna även i framtiden och dessutom ratificering från medlemsstaternas sida.

Statsrådet omfattar förslaget att ett ramsystem som är rättsligt bindande för den årliga budgetprocessen skall ingå i det konstitutionella fördraget. För tryggnad av jämvikten mellan institutionerna bör ministerrådet ha en dominerande ställning vid beslut om finansieringsramarna. Medlemsstaternas jämlika möjligheter att inverka på besluten om ramarna bör likaså säkerställas. Statsrådet understöder en förenkling av budgetprocessen. Statsrådet intar en positiv hållning till att budgetens rättsliga form i framtiden är en europeisk lag och anser det vara viktigt att Europaparlamentet och ministerrådet nämns som likställda utövare av budgetmakt. De bör också i praktiken ges en likvärdig ställning i den helhet som budgetprocessen utgör.

Finansutskottet omfattar i sitt utlåtande (FiUU 10/2003 rd) statsrådets ståndpunkter till frågan om unionens finanser.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkter till frågan om unionens finanser.

Unionen och medborgarna

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

Överskådligheten och begripligheten var enligt statsrådet generella mål som man eftersträvalde främst genom en förenkling av fördrags- och beslutssystemet samt genom ökad öppen-

het. Acceptabiliteten ansågs uppkomma framför allt via en resultatrik politik av rätt slag. Men acceptabiliteten är också beroende av att medborgarnas påverkningsmöjligheter utvecklas liksom också sådana funktioner som betjänar medborgarna.

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

Statsrådet anser det motiverat att bestämmelserna om demokrati i unionens verksamhet och om medborgarnas påverkningsmöjligheter skrivs in i det konstitutionella fördraget. Statsrådet godkänner också förslaget om medborgarinitiativ.

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

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

Konventets förslag om Europeiska ombudsmannen motsvarar statsrådets uppfattning. Det är inte nödvändigt att ta in all reglering av ombudsmannainstitutionen i det konstitutionella fördraget. Den föreslagna artikeln förenklar den nuvarande regleringen samtidigt som den befäster ombudsmannens ställning och betydelse.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 7/2003 rd) det vara ett principiellt problem att medborgarframställningar skall göras till kommissionen. Behandlingen av framställningarna kan urholka kommissionens möjligheter att sköta sina egentliga uppgifter. Det vore

kanske skäl, anser utskottet, att bedöma om inte beredningen av framställningar lämpligen kunde styras över till Europaparlamentet, främst då utskottet för framställningar.

Stora utskottet anser i sitt utlåtande att konventets förslag att medborgarna skall kunna göra framställningar är en intressant öppning som kan medverka till att föra medborgarna närmare unionen, vilket är ett krav som har ställts på konventet. Enligt utkastet till fördrag kommer bestämmelser om förfarandet att fastställas i den europeiska lagen. Enligt utskottet kunde man i detta skede tänka sig att framställningarna från medborgarna går till Europaparlamentet som med hjälp av sin inofficiella initiativrätt kunde uppmana kommissionen att lägga fram lämpliga lagstiftningsförslag. Förfarandet påminner därmed om ett slags förstärkt appellationsrätt och skulle föra medborgarna närmare Europaparlamentet där de är företrädare. Därmed skulle medborgarna snarare sätta politisk press på Europaparlamentet och inte på kommissionen. En sådan lösning tar bättre hänsyn till kommissionens exklusiva initiativrätt.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkter och den precision i fråga om medborgarframställningar som framgår av grundlagsutskottets utlåtande.

Institutionella frågor

Allmänt

Viktiga institutionella frågor för konventet var översynen av ordförandesystemet i Europeiska rådet och en effektivisering av unionens yttre representation samt kommissionens sammansättning och funktion.

Konventets arbete försvårades av att de institutionella frågorna togs upp till behandling i konventet först i slutskedet av arbetet och att det inte hade inrättats någon särskild beredningsgrupp för dessa frågor. Statsrådet anser att vissa institutionella bestämmelser i det konstitutionella fördraget bör granskas ytterligare vid regeringskonferensen så att jämvikten mellan institutionerna, medlemsstaternas jämlikhet och en

bred tillämpning av gemenskapsmetoden trygkas. Dessutom bör vissa rättelser som förtydligar innehållet göras i de institutionella bestämmelserna.

I sitt utlåtande (StoUU 3/2003 rd) förenar sig stora utskottet om statsrådets uppfattning om att de institutionella frågorna är ett sammanhållet komplex och att institutionerna, röstviktningen och ordförandeskapet i rådet inte kan behandlas som separata frågor. Enligt utskottet är det livsviktigt för unionens framtid att tre viktiga principer omsätts i praktiken, nämligen jämlikhet mellan medlemsstaterna, jämvikt mellan institutionerna och gemenskapsprincipen som rättslig grund för unionen. Enligt stora utskottet är konventets förslag till institutionell ram varken välbalanserad eller nära kopplad till gemenskapsmetoden. Enligt utskottet är det klart att regeringskonferensen måste komma fram till en lösning som tillfredsställer majoriteten och som samtidigt bygger på genuint samförstånd och garanterar att de tre principerna fullföljs.

Stora utskottet preciserar ytterligare sin principiella ståndpunkt och konstaterar att ett balanserat resultat förutsätter ändringar i konventets förslag om ordförandeskapet i ministerrådet, kommissionens sammansättning och definitionerna av befattningarna som ordförande för Europeiska rådet och som utrikesminister. Likaså bör majoritetskravet för beslut med kvalificerad majoritet ändras.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att konventets förslag som gäller institutionella frågor bör omarbetas vid regeringskonferensen. Utskottet hänvisar till de preciserade ändringsbehov rörande institutionerna som framgår av stora utskottets utlåtande (ordförandeskapet i ministerrådet, kommissionens sammansättning, definitionerna av befattningarna som ordförande för Europeiska rådet och som utrikesminister samt majoritetskravet för beslut med kvalificerad majoritet).

Europeiska rådet

Den viktigaste institutionella reformen i det konstitutionella fördraget gäller enligt statsrådet det avsevärda stärkandet av ställningen för Europeiska rådet. Enligt utkastet blir Europeiska rådet en officiell institution inom unionen som väljer en permanent ordförande för sig. Vidare tilldelas Europeiska rådet genom s.k. fullmaktsklausuler vissa betydande befogenheter när det gäller att precisera och ändra det konstitutionella fördragets innehåll.

Enligt redogörelsen var en stor majoritet av medlemsstaterna negativt inställda till en permanent ordförande. Det uttrycktes farhågor om att en permanent ordförande skulle rubba jämvikten mellan institutionerna och försvaga gemenskapsmetoden genom att erövra terräng från kommissionen och särskilt från dess ordförande, luckra upp jämlikheten mellan medlemsstaterna samt utveckla unionens förvaltnings- och beslutssystem i en mer hierarkisk och auktoritär riktning.

Statsrådet har inte ansett det nödvändigt att en långvarig ordförande för Europeiska rådet utnämns, på det sätt som har föreslagits. Enligt redogörelsen kan statsrådet emellertid godkänna lösningen om jämvikten mellan institutionerna och jämlikheten mellan medlemsstaterna på samma gång tryggas i den helhet som unionens beslutssystem utgör.

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

Statsrådet anser att alla bestämmelser om de övriga institutionerna bör utsträckas också till Europeiska rådet, om rådet skall bli en unionsinstitution. Detta gäller särskilt domstolens behörighet att pröva lagligheten i Europeiska rådets åtgärder.

UtUB 4/2003 rd — SRR 2/2003 rd

I sitt utlåtande (StoUU 2/2003 rd) konstaterar stora utskottet att institutionaliseringen av Europa-rådet endast delvis kan anses som en kodifiering av rådande praxis. Under de tio senaste åren har Europeiska rådet enligt utskottet axlat en allt större roll i unionens beslutsprocesser. Som ett exempel på detta nämner utskottet rådets roll som samordnare av den ekonomiska politiken som ett resultat av Lissabonprocessen. Därutöver har Europeiska rådet enligt utskottet mot sin vilja varit tvunget att avgöra lagstiftningstvister i rådet.

Stora utskottet framhåller i sitt utlåtande att när Europeiska rådet får en officiell status förlorar inte bara rådet eller kommissionen befogenheter utan också de nationella parlamenten hör till förlorarna. Både stora utskottet och grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 7/2003 rd omfattar statsrådets ståndpunkt att unionens domstol borde ges behörighet att pröva lagligheten i också Europeiska rådets åtgärder.

Stora utskottet betonar också att institutionaliseringen av Europeiska rådet är ett mycket stort problem med avseende på riksdagens konstitutionella rättigheter och framhåller att riksdagens rätt att enligt 96 och 97 § i grundlagen få information och delta i beslutsberedningen måste säkerställas. Stora utskottet påpekar att trots de ändrade rutinerna i förberedelserna av Europeiska rådets möten har riksdagen mestadels fått sin information om dessa i stora utskottet och utrikesutskottet genom muntlig information från statsministern.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt ovan nämnda utlåtande att Europeiska rådets ställning som officiell institution i unionen inte är helt utan betydelse med tanke på proceduren mellan republikens president och statsrådet. Det handlar till syvende och sist om att den nationella beredningen av beslut i unionen i grundlagens 93 § 2 mom. hänförs till statsrådets behörighet (GrUB 10/1998 rd, s. 25) och att bestämmelserna i samma paragrafs 1 mom. tillämpas på beredningen av ändringar i unionsfördragen, dvs. i framtiden unionens konstitution (RP 1/1998 rd, s. 147).

Utrikesutskottet har i sina tidigare utlåtanden i samband med konventsarbetet (UtUU 9/2002 rd, UtUU 1/2003 rd) förhållit sig reserverat till att Europeiska rådets ställning stärks jämfört med gällande fördrag och ansett att Europeiska rådets verksamhet de facto borde återgå till det som avses i fördraget. Utskottet har påpekat att Europeiska rådets permanenta ordförande oberoende av sin formella behörighet skulle få en stark ställning i unionens institutionella system, vilket enligt utskottets förmenande entydigt skulle påverka jämlikheten mellan institutionerna.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att Europeiska rådets verksamhet skall följa samma principer som de övriga institutionerna också när det gäller unionens domstols behörighet att pröva lagligheten i Europeiska rådets åtgärder.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att uppgifterna för Europeiska rådets ordförande bör avgränsas.

Utrikesutskottet förenar sig om stora utskottets utlåtande om behovet att säkerställa riksdagens grundlagsfästa rätt till information och delaktighet i fall Europeiska rådets ställning bland unionens institutioner ändras i enlighet med konventets förslag.

Ministerrådet

Enligt konventets förslag vilar ansvaret för konsekvensen i ministerrådets arbete på rådet i konstellationen allmänna frågor, som också arbetar i den särskilda konstellationen lagstiftning. Rådet i konstellationen allmänna frågor ansvarar också för beredningen och uppföljningen av Europeiska rådets möten i samverkan med kommissionen. När ministerrådet har en lagstiftande funktion deltar i dess arbete också de ministrar som svarar för de frågor som behandlas vid respektive tillfälle. Varken uppgifterna eller verksamhetssätten för rådet i konstellationen lagstiftning har dock definierats närmare utan dessa

kommer sannolikt att regleras i rådets arbetsordning.

Enligt förslaget ankommer utformningen av unionens utrikespolitik och ansvaret för dess konsekvens på ministerrådet i konstellationen utrikesfrågor på grundval av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställer. Ordförande för rådet i denna konstellation är unionens utrikesminister. Frånsett ministerrådet i konstellationen allmänna frågor och lagstiftning samt ministerrådet i konstellationen utrikesfrågor nämns rådskonstellationerna inte separat utan Europeiska rådet skall besluta om konstellationernas antal och deras uppgifter.

För ministerrådets del gäller de viktigaste ändringarna som konventet föreslagit en revidering av ordförandeskapssystemet. Det nuvarande ordförandeskapet som roterar var sjätte månad frångås. Med undantag för rådet i konstellationen utrikesfrågor baserar sig ordförandeskapet i ministerrådet på jämlik rotation i varje konstellation med mandatperioder på minst ett år. Enligt förslaget skall Europeiska rådet senare besluta hur ministerrådets arbete skall organiseras. Enligt statsrådet leder förslaget nästan oundvikligen till något slags delat ordförandeskap mellan medlemsstaterna där flera medlemsstater delar på ordförandeskapsansvaret. Hänvisningen till Europas politiska och geografiska jämvikt och medlemsstaternas olikartade karaktär i samband med rotationen är likaså oklar till sin innebörd, anser statsrådet.

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

Inrättandet av en särskild konstellation för lagstiftning motiverades i konventet med att det behövs större öppenhet i lagstiftningsarbetet och att rådets lagstiftningsarbete klart borde skiljas från den politiska koordineringen och den verkställande makten. Enligt statsrådets redogörelse förutsätter en ökad öppenhet i lagstiftningsarbetet emellertid inte att en särskild konstellation för lagstiftning inrättas.

Grundlagsutskottet understöder i sitt utlåtande (GrUU 7/2003 rd) statsrådets krav på preciseringar med vilka medlemsstaternas absoluta jämlikhet i rotationssystemet kan garanteras. Grundlagsutskottet konstaterar att det i motiveringen till 1 § i grundlagen sägs att Finland som EU-medlem skulle utöva en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet. Frågan har enligt grundlagsutskottet med hänsyn till det ovan sagda vissa kopplingar med vår nationella grundlag.

Stora utskottet konstaterar å sin sida i sitt utlåtande att ordförandeskapet för ministerrådskonstellationer, andra än utrikesfrågor och allmänna frågor, skall innehåsa av medlemsstaternas företrädare inom området på grundval av ett jämlikt roterande system i perioder om minst ett år. Tidsbegränsningen syftar sannolikt till en splittring av ett samordnat ordförandeskap. Då får i stället den ständige ordföranden för Europeiska rådet ta över rollen som samordnare. Tanken är sannolikt att ordförandeskapet skall vara ett teamarbete, en tankegång som också Finland har försökt föra fram i reformarbetet. Stora utskottet förutsätter i sitt utlåtande att statsrådet i första hand arbetar för att ändra konventets förslag om roterande ordförandeskap för att ordförandeskapet skall kunna innehåsa en kortare tid än ett år.

Utrikesutskottet har i sitt utlåtande UtUU 9/2002 rd understrukit att det roterande ordförandeskapet är det viktigaste tecknet i dagens europeiska union på att alla medlemsstaterna är jämlika. Med beaktande av detta och med hänvisning till statens ståndpunkt finner utskottet det

synnerligen viktigt att medlemsstaternas rotation i fråga om ordförandeskapet för rådskonstellationerna bygger på en absolut jämlikhet mellan medlemsstaterna som skrivs in i fördraget.

Utrikesutskottet förenar sig om statsrådets ståndpunkt enligt vilken öppenheten i lagstiftningen är viktig men att den inte förutsätter en rådskonstellation för lagstiftning.

Europaparlamentet

Enligt konventets förslag stärks Europaparlamentets ställning i unionens beslutssystem avsevärt som helhet betraktat. Vid sidan av att tillämpningsområdet för lagstiftningsförfarandet utvidgas och parlamentet tilldelas större budgetmakt ges parlamentet också rätt att rösta om utnämningen av kommissionens ordförande.

I detta skede föreslås ingen ändring i platsfördelningen. Platsfördelningen i Europaparlamentet blir därför likadan som i Nicefördraget under valperioden 2004—2009. Europeiska rådet beslutar emellertid enhälligt och i tillräckligt god tid före det val till Europaparlamentet som föregår följande valperiod om en översyn av platsfördelningen på grundval av ett förslag från Europaparlamentet.

Konventets förslag gällande Europaparlamentet är till övervägande del förenliga med statsrådets uppfattning. Statsrådet anser det inte vara nödvändigt att ändra grunderna för platsfördelningen i Europaparlamentet. Statsrådet anser det viktigt att principen om degressiv proportionalitet definieras så att den inte innebär några väsentliga förändringar i den nuvarande platsfördelningen. Enligt konventets förslag (artikel I-19) skall de europeiska medborgarna företrädas i Europaparlamentet i degressiv proportionalitet så att varje medlemsstat har minst fyra ledamöter i Europaparlamentet. Statsrådet anser att överenskommelser om ändrad platsfördelning alltid skall ingås separat vid en regeringskonferens, inte genom europeiska beslut som Europeiska rådet fattar.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt till förslagen om Europaparlamentet samt till grunderna för hur platsfördelningen i Europaparlamentet fastställs.

Kommissionen

I konventet ägnades kommissionens uppgifter och konstellationer, alltså de element som spelar en framträdande roll för tillämpningen av gemenskapsmetoden och gemenskapsmetodens roll i unionen, störst intresse.

I förslaget från konventet har kommissionen kvar sina grundläggande uppgifter. Förslaget ger dessutom kommissionen en starkare roll i relation till unionen när det gäller rätten att anta handlingsprogram och samordna den ekonomiska politiken. Speciellt stor dignitet har det att kommissionen får rätt att ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering.

En av de viktigaste frågorna i konventet var om varje medlemsstat skall ha en egen medborgare som ledamot i kommissionen. I Nicefördraget sägs att kommissionen från och med den 1 november 2004 består av en medborgare från varje medlemsstat. I Nicefördraget sägs vidare att antalet ledamöter av kommissionen skall vara lägre än antalet medlemsstater när unionen har 27 medlemsstater. Ledamöterna skall utses på grundval av en jämlik rotation, för vilket rådet genom enhälligt beslut skall fastställa närmare föreskrifter.

Konventet föreslår att kommissionen skall ha den sammansättning som föreskrivs i Nicefördraget fram till 2009. Därefter ändras reglerna så att kommissionen får femton ordinarie ledamöter, så kallade europeiska kommissionärer, dit också kommissionens ordförande och unionens utrikesminister räknas. Kommissionens ordförande väljer, utom utrikesministern, ledamöterna i kommissionen på grundval av ett jämlikt roterande system bland de kandidater som medlemsstaterna föreslår.

Ordföranden för kommissionen väljs av Europaparlamentet med en majoritet av dess röster utifrån ett förslag som Europeiska rådet lägger fram med kvalificerad majoritet. Europeiska rå-

det utnämner sin ordförandekandidat med beaktande av resultatet från valet till Europaparlamentet. I detta fall betyder kvalificerad majoritet i Europeiska rådet två tredjedelar av medlemsstaterna och tre femtedelar av unionens befolkning eftersom Europeiska rådet inte fattar beslut på förslag av kommissionen.

I redogörelsen anser statsrådet det viktigt att kommissionen får behålla sin handlingskraft och sitt oberoende också i en utvidgad union. Kommissionens verksamhet bör också framöver grunda sig på kollegialitet och jämlikhet mellan medlemsstaterna, framhåller statsrådet.

Statsrådet kan godta konventets förslag till sammansättning av kommissionen efter 2009, under förutsättning att förslaget ändras till att kommissionen har en röstberättigad ledamot från varje medlemsstat och att den interna ansvarsfördelningen läggs upp utifrån en jämlik rotation mellan medlemsstaterna. Vidare anser statsrådet att varje medlemsstat bara bör föreslå en enda kandidat till sin kommissionär.

I sitt utlåtande omfattar stora utskottet statsrådets synpunkt att varje medlemsstat också framöver skall ha en egen ledamot i kommissionen samtidigt som kommissionen effektiviserar sitt arbete med andra metoder. Stora utskottet anser det dock vara ett bättre förslag att kommissionen har färre ledamöter, men arbetar utifrån en jämlik rotation mellan medlemsstaterna än att den består av dels röstberättigade, dels ickeröstberättigade kommissionärer som konventet föreslår.

Redan inför den förra regeringskonferensen ansåg utrikesutskottet det angeläget att alla medlemsstater får behålla sin representation i kommissionen och att beslutsprocesserna utgår från principen om jämlika ledamöter. I sitt betänkande (UtUB 2/2000 rd) motiverade utskottet sin ståndpunkt med att alla medlemsstater behöver vara representerade i kommissionen för att den högsta beslutsnivån skall ha kunskaper om särdragen i varje medlemsstats lagstiftnings- och förvaltningsmekanismer.

I sitt eget yttrande om regeringskonferensen i enlighet med artikel 48 i unionsfördraget (KOM(2003) 548 slutlig) är kommissionen

skeptisk till konventets förslag om sammansättningen i kommissionen och betecknar det som komplicerat, ostrukturerat och dåligt fungerande eftersom förslaget hotar att rasera grunden för kommissionens kollegialitet, ett element som utgår från att kommissionen består av jämlika ledamöter. Kommissionen anser själv att den skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat och att alla ledamöter skall ha samma rättigheter och skyldigheter. Enligt yttrandet är detta enda sättet att garantera att alla åsikter, kulturer och nationella identiteter får komma fram i debatterna i kommissionen. Större effektivitet i arbetet kan säkerställas genom interna omställningar i arbetsfördelningen framhåller kommissionen.

Med hänvisning till det ovanstående och erhållen utredning anser utrikesutskottet det uppenbart att konventets förslag beträffande kommissionen innehåller avsevärda svagheter och att förslaget är det sämsta av alla de viktigare alternativ som varit uppe till debatt. Trots att ledamöterna förväntas vara oberoende spelar en egen ledamot en stor roll för kommissionens legitimitet som den uppfattas på det nationella planet, vilket grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att en handlingskraftig och oberoende kommission måste säkerställas också i en utvidgad union. Kommissionen måste också framöver arbeta utifrån principen om kollegialitet och jämlika ledamöter.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att kommissionen också efter 2009 skall ha en röstberättigad ledamot från varje medlemsstat och att den interna arbetsfördelningen i kommissionen skall bygga på jämlik rotation mellan medlemsstaterna.

Unionens utrikesminister

Unionens representation gentemot tredje länder var ett tema som fick en framskjuten roll i konventsdebatterna. De viktigaste ändringarna i den institutionella ramen i detta hänseende är att uni-

onen föreslås få en utrikesminister och Europeiska rådet en ständig ordförande.

Konventet föreslår att unionen får en utrikesminister. Befattningen skall vara en kombination av kommissionären för yttre förbindelser och höge representanten för utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrikesministern föreslås vara en av kommissionens vice ordförande. Utrikesministern skall huvudsakligen genom sina förslag bidra till utformningen av den gemensamma utrikespolitiken och skall såsom ministerrådets bemyndigande ställföreträdare verkställa denna politik. Den dubbla rollen som aktör både i kommissionen och ministerrådet är enligt redogörelsen ingen lätt lösning med avseende på den institutionella ramen. Statsrådet räknar med att utrikesministerns roll och befattning kommer att vara föremål för debatt på regeringskonferensen.

Europeiska rådet skall med kvalificerad majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande utnämna unionens utrikesminister. Europeiska rådet kan avsluta hans eller hennes mandatperiod genom samma förfarande. Unionens utrikesminister skall ha ansvar för de yttre förbindelserna och för samordningen av övriga delar av unionens yttre åtgärder. I det hänseendet är utrikesministern bunden av de förfaranden som reglerar kommissionens arbete. I ministerrådet skall utrikesministern leda unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och såsom ministerrådets bemyndigade ställföreträdare bidra till utformningen av politiken.

Utrikesministern har under sig en europeisk avdelning för yttre åtgärder. I förslaget ingår en förklaring om avdelningen. Den skall bestå av tjänstemän från de behöriga avdelningarna vid ministerrådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från de nationella diplomattjänsterna.

Dessutom föreslår konventet att Europeiska rådets ordförande på sin nivå skall representera unionen utåt.

Stora utskottet anser det befogat att befattningarna som unionens höge representant och som kommissionär för yttre förbindelser slås ihop för att unionen skall ha större koherens utåt. I sitt utlåtande anser stora utskottet dock sam-

ordningen av befattningarna som Europeiska rådets ständiga ordförande och unionens utrikesminister är ett av de svåraste problemen i förslaget, säger stora utskottet i sitt utlåtande. Utrikesministern utnämns av Europeiska rådet, medan ledamöterna i kommissionen utnämns av Europaparlamentet. Utänningsbefogenheten gör att utrikesministern som är en av vice ordförandena i kommissionen och Europeiska rådet är direkt beroende av varandra, påpekar stora utskottet. Stora utskottet frågar sig också hur unionen skall kunna garantera samstämmighet mellan den ständiga ordföranden och utrikesministern vid eventuella tvister om de yttre förbindelserna. Befattningen som utrikesminister kopplar därmed ihop tre institutioner, kommissionen, rådet och Europeiska rådet, med de yttre förbindelserna. Alla goda föresatser till trots kan detta enligt stora utskottet försämra unionens möjligheter att föra en samordnad politik för de yttre förbindelserna. Stora utskottet anser det också tänkbart att utrikesministern väljs enligt samma regler som de övriga ledamöterna i kommissionen. I så fall vore utrikesministern betydligt mindre beroende av Europeiska rådet.

I likhet med statsrådet ifrågasätter grundlagsutskottet om den dubbla rollen i utrikesministerposten är en så lyckad lösning. Extra besvärligt är det enligt grundlagsutskottet att utrikesministern skulle vara ordförande i rådet för utrikes frågor.

Med hänvisning till erhållen utredning anser utrikesutskottet konventets förslag vara besvärligt i många hänseenden när det gäller utrikesministerposten. Utskottet påpekar att fördraget är tvetydigt i fråga om vad som ingår i posten. Artikel 25.3 tillåter tolkningen att unionens utrikesminister vid sidan av ordföranden i kommissionen inte hör till de ledamöter i kommissionen som väljs enligt ett system med lika rotation mellan medlemsstaterna. Vidare förefaller artikel 27.3 särbehandla utrikesministern i egenskapen av ledamot i kollegiet. Enligt vad utskottet har erfart tillåter bestämmelserna tolkningen att mellanstatligheten lyfts fram på bekostnad av kommissionens roll när utrikesministern ansva-

rar för de yttre förbindelserna och representerar unionen utåt.

Vidare kommer placeringen av den avdelning för yttre åtgärder som kommer att vara underställd utrikesministern att spela en mycket betydande roll. Om avdelningen klart och tydligt underställs ministerrådet inrättas en ny förvaltningsstruktur för de yttre förbindelserna och den konkurrerar då med kommissionen. I sitt utlåtande UtUU 9/2002 rd säger utrikesutskottet att en avdelning för yttre åtgärder är ett godtagbart alternativ, om unionen samtidigt kan undvika överlappande strukturer.

Rent generellt vill utskottet utifrån erhållen utredning påpeka att de nuvarande svårigheterna med samordningen av de yttre förbindelserna, som nu är indelade i gemenskapens yttre förbindelser och mellanstatliga yttre förbindelser, inte nödvändigtvis undanröjs genom att unionen får en utrikesminister. Spänningen flyttas i stället över på utrikesministerns arbete. Överlag förefaller mellanstatligheten att få en allt mer dominerande roll i unionen till följd av det nya förslaget. Enligt vad utskottet har erfarit kan det resultera i att kommissionen får en underordnad roll i unionens yttre förbindelser.

I sitt utlåtande UtUU 9/2002 rd anser utrikesutskottet det givet att en utrikesminister med dubbla roller inte kan vara ordförande i rådet för yttre förbindelser.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att regeringskonferensen måste se över befattningen som utrikesminister för att jämvikten mellan instituterna inte skall rubbas och kommissionens roll i de yttre förbindelserna minska. Dessutom måste arbetsfördelningen mellan utrikesministern och Europeiska rådet preciseras när det gäller unionens representation utåt, anser utskottet.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets reserverade inställning till att unionens utrikesminister skall vara ordförande i rådet för utrikes frågor.

Det får inte påverka arbetsfördelningen mellan institutionerna att en europeisk avdelning för yttre åtgärder inrättas.

Domstolen

Statsrådet anser att bestämmelserna om domstolen måste förtydligas och bli mer konsekventa. Därför föreslår statsrådet att regeringskonferensen inrättar en särskild stödgrupp för ordföranden. Kravet på större konsekvens gäller också frågan om vad olika delar av domstolen skall he-
ta.

Statsrådet accepterar att fysiska och juridiska personer får större rätt att väcka talan. De skall dock inte ha rätt att väcka talan i frågor som har med giltigheten för allmänna lagstiftningsåtgärder att göra.

Statsrådet ställer sig positivt till att bestämmelserna om domarnas mandattid inte ändras. I utnämningförfarandet måste det säkerställas att alla medlemsstater har lika rättigheter. Jämlikhet mellan medlemsstaterna måste också garanteras i sammansättningen för de nya specialdomstolarna. Däremot ställer sig statsrådet skeptiskt till att det inrättas en rådgivande kommitté för att behandla valet av domare och generaladvokater. Statsrådet har en positiv inställning till att påföljdssystemet effektiviseras avseende domar för brott mot medlemsförpliktelserna, men tar avstånd från förslaget om ett försnabbat förfarande för genomförande av ramlagar.

Domstolen har ingen behörighet när det gäller bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ändå ingår det i domstolens behörighet att utöva kontroll över beslut som innebär att fysiska eller juridiska personer beläggs med sanktioner eller begränsningar med stöd av unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Enligt artikel III-204 får unionen ingå internationella avtal inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Unionen föreslås få rätt att yttra sig om ett tilltänkt avtal är förenligt med bestämmelserna i konstitutionen. Statsrådet godtar domstolens behörighet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och anser att domstolen i ett yttrande om ett tilltänkt avtal inom den gemensamma ut-

rikes- och säkerhetspolitiken också borde kunna ta ställning till om avtalet är förenligt med konstitutionen eller inte.

I sitt utlåtande omfattar stora utskottet statsrådets uppfattning att regeringskonferensen bör förtydliga bestämmelserna om domstolen. Utskottet påpekar dessutom att artikel 1-18 förskriver att unionen skall ha en gemensam institutionell ram i syfte att sträva efter att förverkliga unionens mål. EG-domstolen har i sin rättspraxis beaktat unionens mål, men enligt stora utskottet kan man fråga sig om det ingår i domstolens behörighet att arbeta för att förverkliga målen. Rent principiellt sätt kan bestämmelserna strida mot artikel I-28 om domstolen, påpekar stora utskottet. Enligt artikeln skall domstolen säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av konstitutionen.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets hållning till unionens domstol kompletterad med preciseringarna i utlåtandet från stora utskottet.

Övriga institutioner och organ

Inom kategorin övriga organ gör konventet ändringar i bestämmelserna om Europeiska centralbanken och revisionsdomstolen och i bestämmelserna om regionkommittén och ekonomiska och sociala kommittén.

Bestämmelserna om Europeiska centralbankens ställning, uppgifter eller beslutsprocesser föreslås inte bli ändrade i fördraget, trots att konventet debatterade frågorna. Från finskt håll har man dock velat ta upp frågan om beslutsprocesserna i ECB-rådet på regeringskonferensen eftersom Finland har varit av åsikten att rådets beslut från mars 2003 om rotation i rösträtten är otillfredsställande med avseende på förenklingen av beslutsprocesserna och likabehandlingen av medlemsstaterna. För statsrådet är det viktigt att revisionsdomstolens roll inte naggas i kanten i den institutionella uppbyggnaden.

På regeringskonferensen kommer statsrådet att lägga fram ett förslag till ändringar i Europeiska centralbankssystemets och Europeiska centralbankens stadga. Förslaget fokuserar på att

stadgan måste respektera principen om alla medlemsstaters lika rätt och ett system för jämlik rotation, till exempel genom att röstberättigade ledamöter i ECB-rådet väljs genom slutna omröstning.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets hållning till övriga institutioner.

De nationella parlamentens roll

Konventets förslag om de nationella parlamentens roll i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och i protokollet om tillämpning av subsidiaritets och proportionalitetsprinciperna ligger i linje med statsrådets syn, säger statsrådet i redogörelsen. Statsrådet vill göra större satsningar på demokrati och medborgarnas förtroende för unionen. En starkare ställning för de nationella parlamenten är en steg i denna riktning.

Ett viktigt element är att med hjälp av samarbete och bästa praxis försöka ge de nationella parlamenten större inflytande på nationell nivå, säger statsrådet. Utvidgningen aktualiserar denna fråga på ett helt nytt sätt.

Stora utskottet ställer sig fortfarande skeptiskt till förslagen att införliva ingående bestämmelser om de nationella parlamenten i unionens regelverk. Stora utskottet är berett att godta regleringen i protokollet under förutsättning att bestämmelserna i protokollet om institutionernas skyldighet att förse de nationella parlamenten med information och handlingar inte inverkar på de skyldigheter som statsrådet och de rättigheter som riksdagen har enligt 96 och 97 § i grundlagen och under förutsättning att regeringen på regeringskonferensen på lämpligt sätt ger uttryck för att Finlands grundlag är det primära regelverket för regleringen av förhållandena mellan statsrådet och riksdagen.

Utan att intervensera i medlemsstaternas interna regelverk kunde protokollet, enligt stora utskottet, slå fast de minimikrav kring utformningen av de nationella parlamentens roll som COSAC, forumet för företrädare för de nationella parlamentens utskott för Europafrågor och företrädare för Europaparlamentet, antog i decem-

ber 2002 (de parlamentariska riktlinjerna från Köpenhamn). De nationella parlamenten bör kunna samarbeta också utan medverkan från Europaparlamentet när samarbete är önskvärt, påpekar stora utskottet. Det kan behövas exempelvis när de nationella parlamenten har lagt fram en gemensam ståndpunkt för unionens institutioner, dit också Europaparlamentet räknas.

I sitt betänkande UtUB 18/2001 rd påpekade utrikesutskottet att de nationella parlamenten måste få större inflytande på EU-politiken, genom större satsningar på de nationella mekanismerna för förberedelser och beslutsprocesser för EU-politiken.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt beträffande konventets förslag om de nationella parlamentens roll, kompletterad med synpunkterna i stora utskottets utlåtande.

Unionens åtgärder inom olika politikområden

Yttre åtgärder

Allmänt

Utskottet framhåller att unionens yttre åtgärder bör utvecklas med hänsyn till den internationella omvärlden och förändringarna i den. Unionen bör lägga fast prioriteringarna i sina yttre åtgärder och väga in olika samarbetsmöjligheter. Enligt utskottets mening bör unionen fästa större vikt vid nya hotbilder och hur de skall avväjas. Utskottet understryker att unionen i alla sina yttre åtgärder bör gå efter principen med en bred säkerhet. Detta sätt att närma sig frågan förutsätter särskild långsiktighet och konsekvens av de yttre åtgärderna. Med hänsyn till verksamhetens omfattning i unionen och den tillbudsstående metodarsenalen har unionen så vitt utskottet kan se goda möjligheter att agera samlat för att främja säkerhet och stabilitet.

Utrikesutskottet menar att unionen i sina yttre åtgärder systematiskt bör prioritera multilateralt samarbete och understryka Förenta Nationernas ledande roll. Det är positivt att FN ges en central ställning i konventets utrikes- och säker-

hetspolitiska förslag bl.a. i konstaterandet att den externa användningen av unionens civila och militära resurser skall överensstämma med principerna i FN-stadgan. En utveckling av FN:s verksamhet och strukturer i överensstämmelse med dagens realiteter är enligt utskottets mening en förutsättning för att organisationens status och betydelse ska kunna förstärkas. Det är mycket viktigt att unionen aktivt stöder de reformambitioner som FN:s generalsekreterare genom sina initiativ nyligen gett nya impulser till.

Med tanke på en trovärdig utrikes- och säkerhetspolitik är det enligt utskottets mening viktigare än någonsin att unionen agerar samordnat i FN, inte minst i FN:s säkerhetsråd. Säkerhetsrådets permanenta medlemmar Frankrike och Storbritannien har enligt konventets förslag en likadan skyldighet som enligt de gällande fördragen att försvara unionens ståndpunkter och intressen i säkerhetsrådet. Konventets förslag förstärker unionens roll också på den punkten att när säkerhetsrådet behandlar en fråga som unionen har godkänt en gemensam ståndpunkt till, är det unionens utrikesminister som presenterar denna ståndpunkt i säkerhetsrådet.

Utskottet ser det som mycket viktigt att unionen förstärker och utvecklar sina transatlantiska förbindelser. Förenta staternas ledande ställning i världen är precis som Förenta staternas minskade säkerhetspolitiska intresse för Europa realiteter som måste vägas in i unionens yttre åtgärder. Ingen stat kan avvärja de nya hoten på egen hand. Behovet av samverkan accentueras särskilt när det gäller att bekämpa terrorism, hindra spridning av massförstörelsevapen och avvärja hoten från labila stater. Bara en enad och effektiv union kan enligt utskottets mening vara en trovärdig samarbetspartner som också kan utöva inflytande över Förenta staternas åtgärder.

Unionens säkerhetsidentitet. Europeiska unionen är en nybörjare som självständig utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Den började bygga upp ett samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken på 1970-talet, men bestämmelser om detta område skrevs in i Maastichtfördraget först 1991.

Under det senaste årtiondet gjorde den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken vissa framsteg framför allt för att krisen på Balkan visade att EU varken hade en gemensam politik eller verktyg för att kunna ingripa effektivt i kriser ens inom Europa. Till följd av kriserna har unionen strävat efter att utveckla sin krishantiseringsberedskap också när det gäller civila kriser. Unionen har inlett sin första civila krishantiseringsoperation i Bosnien (EU Police Mission EUPM). Kampen mot internationell terrorism under de senaste två åren har gett ny anledning att bedöma hur EU skulle kunna utvecklas som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör och inte bara som ekonomisk aktör.

De sakkunniga som utskottet hört har framhållit att unionen för tillfället inte har en tydlig egen säkerhetsidentitet utan att den först växer fram. En central faktor i detta säkerhetsbygge är den gemensamma säkerhetsstrategi för unionen som Europeiska rådet har beslutat ska behandlas hösten 2003 utifrån ett utkast från unionens höge representant för säkerhetspolitiken Javier Solana. Meningen är att strategin skall antas i december 2003. Utskottet konstaterar att konventets förslag därmed siktar på att skapa en säkerhetsidentitet för unionen jämsides med att själva strategin läggs upp.

Solanas utkast utgår från att unionen på grund av sin storlek och ekonomiska kapacitet (en fjärdedel av världens bruttonationalinkomst) är en global aktör, vare sig unionen vill det eller inte. I unionens internationella förbindelser ställer han som mål en internationell ordning som grundar sig på effektiv multilateralitet. I en sådan ordning bygger det internationella samfundets åtgärder på gemensamt överenskomna regler och tillsyn över deras efterlevnad. En internationell ordning som utgår från gemensamt överenskomna regler bidrar redan i sig enligt utskottets mening till säkerheten, inte minst för små länder.

I och med att det ekonomiska och sociala samarbetet inom unionen har blivit avsevärt intensivare har det också ökat unionens inflytande på det internationella planet, som unionen visserligen redan tidigare har lagt en stabil grund till genom sin gemensamma handels- och bi-

ståndspolitik. Det senaste årtiondets kriser, inte minst händelserna på Balkan, har lyft fram frågan om ett intensivare samarbete inom säkerhets- och försvarspolitiken. Utrikesutskottet ser denna utveckling som högst motiverad, men understryker att unionen i linje med det breda säkerhetsbegreppet konsekvent bör arbeta för att kombinera både militära och icke-militära aspekter i sina åtgärder.

Tydligare ramar för unionens yttre åtgärder. Inom området yttre åtgärder föreslår konventet tydligare, mera konsekventa och effektivare åtgärder. Utskottet anser i likhet med regeringen att förslagen i princip förtydligar unionens profil som internationell aktör. Förslagen beaktar bättre än de nuvarande förslagen problem med att hantera globaliseringen och förstärka den multilatera internationella ordningen.

Utskottet gör den iakttagelsen att även om pelarstrukturen i fördraget upplöses och unionen blir en enhetlig juridisk person kommer uppdelningen av unionens yttre åtgärder i "gemenskapliga" yttre åtgärder (handelspolitik, biståndssamarbete osv.) och "mellanstatliga" yttre åtgärder (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt säkerhets- och försvarspolitiken som ett led i den) de facto att stå kvar.

På grund av att denna dualism består kommer unionen inte fullt ut att kunna utnyttja samordningen av reglerna för yttre åtgärder. Också de institutionella ingreppen, inte minst den roll en starkt mellanstatlig permanent ordförande i Europeiska rådet kommer att spela utåt vid sidan av unionens accentuerat mellanstatliga utrikesminister, är faktorer som potentiellt urholkar enigheten i unionens yttre åtgärder.

Utrikesutskottet noterar att regeringens ståndpunkt av i och för sig begripliga orsaker som har med Finlands utgångspunkter att göra innehåller motstridiga synpunkter på möjligheterna till intensivare yttre åtgärder beroende på samarbetsområde. Regeringen tillstyrker till exempel en förstärkning av unionens handelspolitik och effektivare yttre åtgärder bland annat genom fler beslut med kvalificerad majoritet inom utrikes- och försvarspolitiken. Å andra sidan ställer sig

regeringen i sin redogörelse mycket reserverat och passivt till förslagen om en effektivare säkerhets- och försvarspolitik för unionen.

Beslutsfattandet inom utrikes- och säkerhetspolitiken

Förslaget om fler beslut med kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fick enligt statsrådets utredning ett brett stöd i konventet. Men konventet föreslog ändå inte en sådan reform trots att den hade varit viktig med tanke på en effektiv utrikes- och säkerhetspolitik. Därmed har räckvidden för beslut med kvalificerad majoritet utvidgats bara lite jämfört med de nuvarande fördragen. Ministerrådet fattar beslut med kvalificerad majoritet på initiativ av utrikesministern och på särskild begäran av Europeiska rådet. Dessutom kan Europeiska rådet enligt en bemyndigandeklausul (s.k. *passarelle*) också besluta med enhällighet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att rådet träffar sitt avgörande med kvalificerad majoritet i de frågor som enligt konstitutionen kräver enhällighet. Som regeringen konstaterar spelar dessa bestämmelser knappast någon större roll för verksamhetens effektivitet, eftersom Europeiska rådet fattar de behöriga besluten med enhällighet.

Regeringen anser att frågan om kvalificerad majoritet bör tas upp på nytt vid regeringskonferensen och att beslut med kvalificerad majoritet bör göras till huvudregel med undantag för säkerhets- och försvarspolitik.

Utrikesutskottet omfattar sitt tidigare utlåtande (UtUU 1/2003 rd) och hänvisar till regeringens ståndpunkt till förslaget om fler beslut med kvalificerad majoritet som det finner viktigt.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Konventets förslag till konstitutionsfördrag innehåller ett antal säkerhets- och försvarspolitiska förslag, av vilka en del avser effektivare säkerhets- och försvarspolitiska åtgärder från EU:s sida, framför allt inom prishantering. Vidare in-

går där en ny typ av åtaganden eller verksamhetsformer jämfört med de nuvarande.

Komprimerat omfattar konventets förslag följande sex viktiga säkerhets- och försvarspolitiska reformer:

- att komplettera unionens militära krishanteringssuppgifter (nedrustning, konfliktförebyggande, rådgivning och stöd i militära frågor samt stabilisering efter konflikter) och att främja kampen mot terrorism genom samtliga krishanteringssuppgifter,

- en solidaritetsklausul, dvs. att sätta in militära resurser inom unionen i kampen mot terrorism och i eftervården efter terrorangrepp, storolyckor och naturkatastrofer,

- att inrätta en europeisk byrå för krigsmateriel, forskning och militära resurser,

- att bemyndiga en grupp medlemsstater att genomföra en krishanteringsoperation i unionens namn,

- att möjliggöra ett strukturerat samarbete och mera bindande åtaganden mellan medlemsstater som uppfyller de högsta kriterierna för militära resurser (en s.k. resurskärna) och

- att möjliggöra säkerhetsgarantier mellan intresserade medlemsstater (s.k. ömsesidiga säkerhetsgarantier).

I sin redogörelse understryker regeringen att unionens säkerhets- och försvarspolitik bör utvecklas som ett led i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och på ett sätt som stärker unionen som helhet. Finland är redo att aktivt vara med om att utveckla en gemensam säkerhets- och försvarspolitik inom alla gemensamt överenskomna sektorer.

Utrikesutskottet framhåller att en del av de nya förslagen om säkerhets- och försvarspolitik (de fyra första punkterna i förteckningen ovan) bygger på en gemensam och i princip tillsammans genomförd eller åtminstone på gemensamma beslut baserad säkerhets- och försvarspolitik. Andra förslag (de två sista punkterna i förteckningen) bygger i sin tur på samverkan mellan en mindre grupp länder, delvis till och med genom att dessa länder sinsemellan gör upp om samarbetets innehåll. Utrikesutskottet anser att denna skillnad i utgångspunkter utan vidare in-

verkar på Finlands inställning till förslagen, eftersom vår utgångspunkt har varit en enhetlig och odelad säkerhets- och försvarspolitik i unionen.

Utrikesutskottet lyfter fram regeringens ståndpunkt att unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik bör utvecklas på ett sätt som gynnar unionen som helhet. Samarbetet skall vara öppet för alla medlemsstater.

Utskottet konstaterar att Finland vid regeringskonferensen bör söka aktivt medinflytande över innehållet i bestämmelserna om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Inom säkerhets- och försvarspolitiken bör Finland sikta på ett slutresultat som ger oss en möjlighet att välja om vi går med i en viss form av samarbete eller inte.

Krishantering. Konventet kommer med vissa preciseringar och kompletteringar i de s.k. Petersberguppgifterna, som enligt Amsterdamfördraget faller inom unionens behörighet. Det är fråga om humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridstyrkor för krishantering, inklusive insatser för återupprättande av fred.

Enligt förslaget kan unionens krishanteringsresurser dessutom sättas in på gemensamma insatser för nedrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och stabiliseringsoperationer efter konflikter samt stöd till tredjeländ i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium (artikel I-40.1 och III-210).

I statsrådets redogörelse anses dessa nya uppgifter vara aktuella och lämpliga som krishanteringsuppgifter för unionen. Försvarsutskottet påpekar i sitt ulåtande (FsUU 2/2003 rd) att de föreslagna nya uppgifterna i operativt hänseende inte spelar någon större roll för försvarsmakterna.

Konstitutionsfördraget medger den möjligheten att en grupp medlemsstater bemyndigas att utföra krishanteringsuppgifter i unionens namn. Unionen beslutar om medverkan i operationerna

genom enhälligt beslut av ministerrådet. Regeringen anser att Finland kan godkänna bemyndigandet av enskilda krishanteringsoperationer.

Utrikesutskottet hänvisar till erhållen utredning och påpekar att de föreslagna nya uppgifterna inte hör till de mera krävande uppdragen som unionen angett för sig själv i jämförelsen av krishanteringsuppdrag. Det understryker att förslaget innebär att alla medlemsstater också i framtiden skall ge sitt explicita eller tysta samtycke (konstruktiv röstnedläggning) för alla krishanteringsoperationer som genomförs i unionens namn. Mot denna bakgrund ser utskottet inte heller det förslag från konventet som något problem som möjliggör bemyndigande av vissa medlemsstater att genomföra krishanteringsuppdrag, eftersom beslutet om medverkan i en operation skall fattas av alla medlemsstater gemensamt.

Utrikesutskottet anser i likhet med regeringen att det är bra att unionens krishanteringsuppdrag preciseras och finner det föreslagna uppdragen aktuella och lämpliga för unionen. Utskottet tillstyrker också förslaget om bemyndigande för enskilda krishanteringsoperationer.

Civil krishantering. I statsrådets redogörelse nämns att Finlands representanter i konventet föreslagit att den civila krishanteringen ska stärkas i fördragstexten och en avdelning om civil krishantering tas in i unionens konstitutionella fördrag. Förslaget gick inte i genom, men hänvisningar till krishantering har tagits in i konstitutionsfördraget också enligt Finlands önskemål.

Regeringen avser enligt redogörelsen att arbeta för att bestämmelserna om civil krishantering ytterligare ska stärkas i konstitutionsfördraget vid regeringskonferensen.

Utskottet har i sina utlåtanden både om unionens utveckling och Finlands säkerhets- och försvarspolitik i ett mera generellt perspektiv poängterat att beredskapen för civil krishantering måste utvecklas systematiskt och målmedvetet vid sidan av den militära beredskapen. Vidare har det understrukit att unionen konsekvent bör

arbete för att förebygga konflikter. Därför är det enligt utskottets mening viktigt att Finland vid förhandlingarna i linje med statsrådets ståndpunkt har som mål att förstärka den civila krisanteringens roll i fördraget, t.ex. genom att medlemsstaterna förpliktas att stegvis höja sin beredskap också inom den civila krisanteringen.

Utrikesutskottet omfattar regeringens ståndpunkt om att bestämmelserna om civil krisantering lyfts fram vid regeringskonferensen.

Strukturerat samarbete kring mera krävande militära uppdrag (resurskärna). Enligt konventets förslag om strukturerat samarbete kan en grupp medlemsstater som uppfyller de högsta kriterierna för militära resurser göra ett åtagande om att utveckla sina resurser för mera krävande uppdrag (artikel I-40.6 och III-213). På detta sätt skapas ett slags "resurskärna" inom ramen för unionens säkerhets- och försvarspolitik. De deltagande länderna ska nämnas i ett särskilt protokoll och bara dessa länder är med och bestämmer om villkoren och åtagandena beträffande militära resurser. Om en medlemsstat önskar delta i samarbetet i ett senare skede får bara de medlemsstaters representanter som redan deltar i det strukturerade samarbetet vara med och besluta om detta.

I redogörelsen framhålls att Finland ställer sig positivt till att unionens krisanteringsresurser utvecklas. Men regeringen ser det föreslagna strukturerade samarbetet som problematiskt. Det kan enligt regeringen inte godkännas som sådant, oberoende av om Finland ryms med i den grupp av länder som uppfyller de högsta kriterierna för militära resurser eller inte och oberoende av om vi själva vill gå med eller inte. Försvarsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (FsUU 2/2003 rd) att det är ytterst troligt att Finland uppfyller de militära kriterier för att delta i det strukturerade samarbetet som varit uppe i konventet.

Enligt vad utskottet har erfarit och som också framgår av försvarsutskottets utlåtande lämnar

konventets förslag till strukturerat samarbete i många avseenden rum för tolkning. Av förslaget framgår inte vilka länder som uppfyller de högsta kriterierna för militära resurser som avses i artikeln om strukturerat samarbete och vilka länder som därmed kan vara med om att få igång samarbetet och ställa upp kriterier.

Utifrån förslaget är det inte heller möjligt att bedöma vad en eventuell slutet resurskärna kan resultera i, eftersom gruppen själv bestämmer närmare vad åtgärderna går ut på och separat från de övriga medlemsstaterna utvecklar sin militära beredskap för icke-specificerade krävande uppdrag. Utifrån det som utskottet erfarit vid utfrågningen av sakkunniga är det fullt möjligt att förslaget leder till att en mindre grupp länder bedriver en försvarspolitik som är totalt skild från unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Gruppen kan också gå in för att utveckla sina egna resurser med tanke på ett gemensamt försvar och smånigom med stöd av det långt skridna samarbetet ta hand om de mera krävande krisanteringsoperationerna med unionens bemyndigande.

Utrikesutskottet anser att konventets förslag om ett slutet strukturerat samarbete i sin nuvarande form redan principiellt avviker från de centrala principerna för unionens åtgärder.

Utskottet hänvisar till regeringens ståndpunkt och framhåller att samarbetet kring unionens krisanteringsåtgärder också i framtiden bör vara öppet för alla medlemsstater. Beslut om att delta i krisanteringsuppdrag fattas gemensamt med samtliga medlemsstaters politiska stöd, men varje medlemsstat har rätt att självständigt besluta om det går med i en operation eller inte. Utskottet anser att samarbetet kring militära resurser som spelar en mycket betydande roll för unionens utveckling och ansikte utåt inte får bygga på riktlinjer som dragits upp av en begränsad grupp medlemsstater utan på en politik som alla medlemsstater antagit gemensamt.

Finland bör därför i linje med redogörelsen ha som utgångspunkt att bestämmelserna om en resurskärna och förslaget om ett särskilt protokoll stryks i fördraget vid regeringskonferensen.

Utskottet har i flera sammanhang, t.ex. i sitt betänkande om godkännande av Nicefördraget (UtUB 17/2001 rd) intagit den hållningen att det är bättre för Finland att det närmare samarbetet inom unionen sker inom än utanför unionens strukturer. Om det är önskvärt att samarbetet kring en resurskärna tas in i fördraget, bör de allmänna principerna för ett närmare samarbete i vilket fall som helst konsekvent tillämpas på detta samarbete, anser utskottet i linje med regeringens ståndpunkt. Detta garanterar att minst en tredjedel av medlemsstaterna är med om samarbetet och att hela unionens intresse blir bättre beaktat. Samarbetet bör också i princip vara öppet för alla medlemsstater och hela ministerrådet bör besluta om deltagande i det i ett senare skede, inte bara de länder som redan deltar.

På ovan redovisade grunder omfattar utrikesutskottet regeringens ståndpunkt till det strukturerade samarbetet.

Gemensamt försvar (säkerhetsgarantier) Konventionsförslaget innehåller en bestämmelse som ingått i EU-fördraget ända sedan Maastricht. Dess lydelse har nu skärpts men innehållet är i princip detsamma. Enligt den bestämmelsen omfattar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken en gradvis utformning av en gemensam försvarspolitik, som kommer att leda till ett gemensamt försvar (*common defence*) så snart Europeiska rådet enhälligt har beslutat detta.

Konventet föreslår i tillägg till detta långsiktiga mål att så länge som Europeiska rådet inte har fattat ett sådant beslut skall en mindre grupp länder ha rätt att inleda ett närmare samarbete när det gäller ömsesidigt försvar (*mutual defence*) (artikel I-40.7 och III-214).

Regeringen framhåller i redogörelsen att det ur Finlands synvinkel inte är önskvärt att en gemensam (ömsesidig) försvarsförpliktelse tas med i EU-fördraget på detta sätt. Den påtagliga nackdelen med förslaget är att unionens säkerhetsidentitet slås i spillror. Det framgår också av redogörelsen att om tillräckligt många medlemsstater sinsemellan vill förbinda sig till en dylik förpliktelse inom ramen för unionen och det be-

döms att detta stärker unionen som helhet, förutsätter regeringen att bestämmelserna om närmare samarbete skall tillämpas fullt ut i förfarandet.

Utrikesutskottet konstaterar att det redan länge pågått en diskussion om unionen borde ha en kärna lik den föreslagna, byggd på säkerhetsgarantier. Tio av EU:s nuvarande medlemsstater har inom ramen för Västeuropeiska unionen (WEU) slutit upp bakom en gemensam från Nato formellt fristående försvarsförpliktelse. Samtliga stater som omfattas av WEU-förpliktelsen är också medlemmar i Nato. I praktiken fullföljs WEU:s gemensamma försvarsförpliktelse genom Nato. I och med den beslutade unionsutvidgningen kommer 19 av unionens 25 medlemsstater att vara medlemmar i Nato men inte en enda av de nya medlemsstaterna är medlem i WEU.

Utskottet noterar att förslaget tillåter insyn i den kring säkerhetsgarantier uppbyggda kärnan i motsats till den resursrelaterade kärnan. Alla medlemsstater har enligt förslaget rätt att genom egna beslut ansluta sig till den gemensamma försvarsförpliktelsen. En av frågorna som förslaget däremot lämnar öppen är hur bindande förklaringen är och vilka säkerhetsgarantierna är för de länder som inte är medlemmar i Nato.

Konventets förslag innehåller bara en allmänt formulerad bestämmelse om samarbetet med Nato kring ett gemensamt försvar. Som förslaget är formulerat är det enligt utskottet svårt att exakt sluta sig till vad säkerhetsgarantierna konkret innebär för länder utanför Nato. Utgående från bestämmelserna är det klart och tydligt fritt fram också för militärt alliansfria länder att delta i samarbetet kring säkerhetsgarantier. Enligt erhållen utredning blir säkerhetsgarantiernas konkreta innehåll och betydelse främst politisk för dessa länder.

Utrikesutskottet konstaterar att en bestämmelse om gemensamt försvar medför ett sådant åtagande för unionen som en ansenlig del av medlemsstaterna redan förbundet sig till utanför unionen. Även om skyldigheten att sluta upp bakom ett gemensamt försvar enligt förslaget har samband med det långsiktiga mål om ett gemensamt försvar som skrevs in i unionsfördra-

get i och med Maastrichtfördraget, handlar det klart och tydligt om något som inte har någon anknytning till unionens krishanteringssamarbete eller andra praktiska insatser inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, menar utskottet. Enligt erhållen utredning påverkas unionens verksamhet och de utanför stående ländernas ställning mindre av samarbetet än av det föreslagna strukturella samarbetet. Denna skyldighet skulle tillföra unionen ett betydande, för en försvarsallians typiskt element, framhåller utskottet.

Med hänsyn till målet om en integrerad union och de övriga motiven i redogörelsen är det trots allt enligt utskottets åsikt bättre för Finland om vi försöker få den föreslagna bestämmelsen om gemensamt samarbete struken på konferensen. Utskottet förutsätter i varje händelse, i likhet med regeringen, att bestämmelserna om närmare samarbete skall följas fullt ut i samarbetsförbandet.

Utrikesutskottet instämmer på ovan anförda grunder i regeringens ståndpunkt till ett gemensamt försvar.

Byrå för försvarsmateriel, forskning och resurser. Ett av de mest konkreta säkerhets- och försvarspolitiska reformförslag som konventet lagt fram är förslaget om att inrätta en europeisk byrå för försvarsmateriel, forskning och resurser. Förslaget fick brett understöd i konventets arbetsgrupp för försvarsfrågor, vars förslag överfördes så gott som ordagrant till konventets fördragsutkast.

Arbetet på att inrätta byrån kommer att inledas redan innan regeringskonferensen har hunnit behandla konventets förslag, eftersom Europeiska rådet i juni 2003 gav ministerrådet i uppdrag att vidta de åtgärder som behövs för att byrån skall kunna inrättas redan 2004. Beredningen sker i en arbetsgrupp inom rådet. Enligt uppgift är Italiens ambition att få till stånd ett beslut om inrättande av byrån redan under landets ordförandeskap, dvs. före årets slut.

Bakom tanken på en ny byrå ligger viljan att införliva medlemsstaternas allt närmare samar-

bete på försvarsmaterielområdet med EU. Både i konventets artikelförslag avseende byrån och i Europeiska rådets slutsatser om byrån sägs det att byrån skall vara öppen för alla medlemsstater som önskar delta i den. För Finlands del väger principen tungt, eftersom en del av det nuvarande samarbetet mellan EU-medlemsstater som avses bli införlivat med unionen inte tillåter insyn.

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

Försvarsutskottet har i sitt utlåtande (FsUU 2/2003 rd) i detalj behandlat förslaget att inrätta byrån. Försvarsutskottet hänvisar till konventets förslag (artikel I-40.3) om att medlemsstaterna skall förbinda sig att gradvis förbättra sina militära resurser. Regeringen säger i redogörelsen att man strävar efter att förbättra de militära resurserna genom att i första hand öka samarbetet inom området för försvarsmateriel samt främja forskningsverksamheten och de gemensamma anskaffningarna. Både utrikesutskottet och försvarsutskottet omfattar regeringens ståndpunkt att det med tanke på det konstitutionella fördragets karaktär inte är lämpligt att ställa upp ett mål om ökade militära resurser. Försvarsutskottet menar dessutom att det inte råder något motsatsförhållande mellan åtagandet i konventets förslag och regeringens ståndpunkt.

Finansutskottet hänvisar i sitt utlåtande till statsrådets ståndpunkt i redogörelsen beträffande resursökningen och påpekar dessutom att förslaget intervenerar i medlemsstaternas suveränitet i budgetfrågor.

Utrikesutskottet upprepar också i detta sammanhang sin tidigare ståndpunkt att det är viktigt att den nuvarande politiska och offentliga kontrollen av vapenexport från Finland fortfarande skall gälla och gå via beslut av statsrådet.

Utrikesutskottet har i tidigare utlåtanden om saken (UtUU 9/2002 rd) pläderat för en satsning på EU:s försvarsmaterielstra-

tegi, förutsatt att samarbetet är öppet för alla medlemsstater. Vad beträffar inrättande av byrån ansluter sig utskottet till regeringens tillstyrkande åsikt.

Solidaritetsklausulen. Den solidaritetsklausul som konventet förslagit gäller situationer där en EU-medlemsstat utsätts för terroristhot eller en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. I ett sådant fall skall de andra medlemsstaterna förbinda sig att på begäran lämna den drabbade medlemsstaten bistånd. I sista hand bör en medlemsstat som lämnar bistånd själv kunna besluta med vilka medel den bistår. I praktiken handlar det om insatser inom räddningstjänsten och polisens verksamhet. Det kan också bli fråga om användning av militära resurser.

Utrikesutskottet påpekade i sitt utlåtande UtUU 9/2002 rd att den föreslagna klausulen i princip är värd att understödjas samtidigt som den är ett logiskt steg i EU:s utveckling mot en brett upplagd säkerhetsorganisation och säkerhetspolitisk aktör. Det är bra, menar utskottet, att solidaritetsklausulen kommer att tillämpas inte bara i händelse av terrorism utan också vid storolyckor och naturkatastrofer.

Det är enligt utrikesutskottets mening helt på sin plats att EU och medlemsstaterna även på unionsnivå förbereder sig för storolyckor och terrorism inom unionen. Även om man primärt avser att använda andra medel än militära i de situationer som avses i solidaritetsklausulen, är det motiverat att trupper som upprättats för krishantering utanför unionen vid behov kan användas även inom unionen i sådana fall. Försvarsutskottet påpekar i sitt utlåtande (FsUU 2/2003 rd) att militära styrkor sannolikt kommer att användas när andra myndigheter, t.ex. räddningstjänsten och polisen, behöver handräckning.

Utrikesutskottet omfattar regeringens ståndpunkt och anser att solidaritetsklausulen kan antas i den form konventet föreslagit.

Gemensam handelspolitik

Av redogörelsen framgår att Finlands mål i konventet var att anpassa den gemensamma handelspolitiken till de nya strukturerna i den internationella handeln, att slutföra den effektivisering och reform av handelspolitiken som inletts i Nice och som också utvidgningen av EU förutsätter. Samtidigt försökte man utverka garantier för att beslutsfattandet kring de offentliga basala tjänsterna bibehålls på nationell nivå.

Konventets förslag utsträcker EU:s handelspolitiska befogenheter till att omfatta alla tjänster och utländska direktinvesteringar. Unionen ingår inom ramen för sina befogenheter handelspolitiska avtal med tredje land i unionens eget namn. Regeringen framhåller att denna ändring inte påverkar behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i EU:s interna frågor. Enligt redogörelsen tryggas de nationella särintressena och beslutsfattandet dessutom fortsättningsvis av det s.k. harmoniseringsförbudet, som bl.a. tillämpas inom området för utbildning, yrkesinriktad fortbildning, kultur och framför allt folkhälsa, i likhet med kravet på enhällighet i fråga om vissa rådsbeslut.

Förslaget till konstitutionellt fördrag motsvarar vad handelspolitiken beträffar i stort sett regeringens målsättning, framgår det av redogörelsen. För att de offentliga basala tjänsterna skall tryggas ansåg Finlands representanter i konventet att det är nödvändigt att det finns bestämmelser om att det inte genom handelspolitiken skall vara möjligt att internt inverka på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna eller att förenhetliga det nationella regelverket på områden där det enligt det konstitutionella fördraget inte är möjligt att förenhetliga medlemsstaternas lagar och förordningar. Regeringen anser att det konstitutionella fördraget uppfyller dessa krav.

När unionens handelspolitiska befogenheter utvidgas är det enligt regeringen också viktigt att trygga de nationella möjligheterna till påverkan i ministerrådets beslutsfattande. I de frågor där interna unionsakter kräver enhällighet måste enhällighet också krävas i handelspolitiken. Också om principen finns inskriven i en generell arti-

kel om internationella avtal (artikel III-227), måste fördraget enligt regeringen förtydligas för att det entydigt skall framgå att denna allmänna bestämmelse också skall tillämpas på handelspolitiska avtal och deras verkställighet.

Konventet kommer också med förslaget att Europaparlamentets roll skall stärkas inom det handelspolitiska området. Parlamentet måste höras (yttrande) om alla handelsavtal och för vissa avtal krävs också parlamentets godkännande. De åtgärder som behövs för att genomföra en gemensam handelspolitik skall därtill fastställas i europeiska lagar eller europeiska ramlagar. För att effektivt och funktionellt handelspolitiskt beslutsfattande inte skall äventyras bör Europaparlamentets medverkan inte utsträckas till enskilda tillämpningsfall.

Stora utskottet går i sitt utlåtande till utrikesutskottet (StoUU 2/2003 rd) närmare in på den gemensamma handelspolitiken. Frågan har också tagits upp av kulturutskottet (KuUU 4/2003 rd), ekonomiutskottet (EkUU 9/2003 rd) och social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 4/2003 rd).

Stora utskottet håller före att förslaget att föra över exklusiv behörighet till unionen inom hela handelspolitiken och att avstå från de undantagsområden som enligt Nicefördraget hör till den delade kompetensen i princip är mycket viktigt. I praktiken inverkar det på de nationella parlamentens rätt att ratificera uppkomna gemensamma avtal, om den nationella konstitutionen har krävt det. För Finlands riksdag betyder reformen att rätten enligt 94 § i grundlagen att godkänna unionens handelsavtal går förlorad visavi den behörighet medlemsstaterna haft i fråga om gemensamma avtal när unionen ingått handelsavtal och att det förfarande som nu gäller för behandling av EU-ärenden i riksdagen därmed också gäller alla avtal.

Ändringen är betydande med tanke på en effektiv gemensam handelspolitik, menar stora utskottet. Alla avtal föreslås träda i kraft genom ett beslut på unionsnivå. Detta bidrar utan tvekan till en snabb anpassning av det internationella avtalssystemet och till att avtalen snabbt träder i kraft. I och med att den explicita bestämmelsen

om att kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster ingår i den delade behörigheten stryks i konstitutionsfördraget, måste behörighetsfrågan analyseras utgående från artiklarna om allmänna befogenheter i del I och artiklarna om den inre marknaden i del III.

Reglerna om handelspolitiken är oklara i konstitutionsfördraget, påpekar stora utskottet. Regeringen har i sin redogörelse gått in för tolkningen att om enhällighet krävs för att anta en unionsakt, kräver också ett avtal om yttre förbindelser enhällighet i enlighet med artikel III-227. Enligt denna tolkning krävs det enhällighet också för handelsavtal om de aktuella välfärdstjänsterna åtminstone till den del det inte är fråga om fri rörlighet för tjänster. Det finns en viss risk för att den i redogörelsen nämnda artikeln III-227 om ingående av avtal inte tillämpas utan att den rättsliga grunden endast tas från artikel III-217, anser stora utskottet. Redogörelsen ger inte något entydigt svar på vilket slag av beslutsordning som är lämplig när ett handelsavtal i första hand avser marknadstillträde för tjänster och det i linje med den interna behörigheten handlar om ett inre marknadsärende som gäller fri rörlighet för tjänster. I det fallet fattas unionens interna beslut i regel med kvalificerad majoritet. Också konventets förslag om en ny rättslig grund för en europeisk lag som skall antas med kvalificerad majoritet och som gäller tjänster i anknytning till ett allmänt ekonomiskt intresse bidrar till osäkerheten kring beslutsordningen för handeln med tjänster.

Som framhållits på annat håll i stora utskottets utlåtande har utskottet haft som mål en allmän utveckling och effektivisering av unionens verksamhet och en förenkling av fördragen. Handelspolitiken utgör inget undantag i detta avseende. Unionens utvidgning ger bara en ny dimension och ökad vikt åt dessa krav.

Riksdagen har enligt stora utskottet tidigare ställt sig mycket försiktig till en utvidgning av EU:s behörighet inom den gemensamma handelspolitiken, inte minst vad gäller välfärdstjänsterna. Övervägandena bör ses mot bakgrund av farhågorna om att vår modell för pro-

duktion av välfärdstjänster inte står sig särskilt väl i en marknadsbaserad internationell konkurrens. Det är det allmänna som bär huvudansvaret för servicesystemets funktion och finansiering. Ändå har man velat anlita också privata serviceproducenter och kommunerna har medgett en mycket stor frihet att välja mellan olika sätt att producera tjänster. Konkurrensbestämmelser, regler om statligt stöd, marknadstillträde och krav på nationell behandling också när det gäller utländska serviceproducenter är faktorer som kan göra det svårt att uppnå de offentliga politiska målen. Utskottet bygger sina överväganden på principen att beslut om produktion av välfärdstjänster bör fattas på de grunder som gäller det behöriga politiska området, inte på konkurrensgrunder, även om konkurrensen kan erbjuda ytterligare verktyg för att uppnå de politiska målen.

Trots att varken EU eller WTO har några ambitioner på att öppna upp dessa tjänstesektorer för internationell konkurrens, bör konstitutionsfördraget analyseras på mycket lång sikt. Därför har det varit nödvändigt att se mycket grundligt och kritiskt på olika alternativ och därför måste också bestämmelserna i konstitutionsfördraget vara tydliga. De bör åtminstone inte mot bättre vetande öppna upp för konsekvenser som inte varit avsedda.

Vi bör ha kvar den nationella behörigheten och inte låta utomstående fatta beslut om våra välfärdstjänster också när den interna kompetensen utvecklas. Det kan ligga i Finlands intresse att unionen blir effektivare på att fatta beslut t.ex. i vissa frågor inom kulturens eller socialpolitikens område. Fördragsutkastet har en sådan struktur att en effektivare intern kompetens eller beslutsprocess automatiskt kan få återverkningar för beslutsfattandet inom handelspolitiken.

På grund av det ovan sagda krävs det för att säkerställa de nationella beslutsbefogenheterna att rådet också framledes fattar beslut om handeln med välfärdstjänster med enhällighet, menar stora utskottet. Samtidigt bör kompetensfrågorna tydliggöras för att reglerna för den inre marknaden och andra fördragsbestämmelser inte gör det svårare att tillhandahålla tjänster och att

de inte på ett oförutsebart sätt kommer åt att påverka reglerna för handelspolitiska beslut.

Vad gäller behörigheten i fråga om investeringar omfattade stora utskottet (StoUU 5/2000 rd) under den föregående regeringskonferensen regeringens ståndpunkt "med den preciseringen att gemenskapens rätt att ingå avtal kan utsträckas till avtal om vissa begränsade tjänster, direkta investeringar och handel med immaterialrätter" Stora utskottet utgick från att om unionen utövar sin handelspolitiska behörighet i fråga om direkta utländska investeringar, inverkar det varken på innehållet i reglerna om tjänster eller på besluten om dem. Investerare skall följa placementslandets nationella lagstiftning i sin serviceproduktion.

Unionens exklusiva kompetens inom hela handelspolitiken och avskaffandet av den delade kompetensen innebär en ändring i riksdagens kompetens på nationell nivå. Men det bör noteras att riksdagens verkliga medinflytande alltid har grundat sig på att den har fått adekvat information om vad de framförhandlade avtalen innehåller och att den därmed har haft goda möjligheter att påverka Finlands förhandlingsmål och genomförandet av dem.

Stora utskottet anser att om konstitutionsfördraget antas särskilt i fråga om EU:s exklusiva kompetens, måste anvisningarna och praxis för EU-fördrag ses över. Det räcker inte för att garantera riksdagens medinflytande att texterna till gemenskapsfördrag tas upp i riksdagen enligt 96 § i grundlagen först när regeringen har fått kännedom om ett konkret förslag till fördragstext. Stora utskottet påpekar att skyldigheten enligt 96 § i grundlagen att hänskjuta ärendet till riksdagen inträder redan när regeringen får kännedom om förslaget eller det formella förhandlingsanbudet, som om det godkänns eller lämnas på EU:s vägnar de facto leder till ett åtagande för det framtida fördraget eller en del av det, om beslut i saken fattas i EU och ärendet enligt grundlagen faller inom riksdagens behörighet. Ända fram till dess skall riksdagen informeras enligt 97 § i grundlagen.

Utskottet påminner att det enligt vårt konstitutionella system inte är betydelsefullt vilken

EU-institution som fattar beslutet eller på vilken nivå det sker, om beslutet innebär ett faktiskt åtagande. Stora utskottet ser det som nödvändigt att beslut om avtal gällande handel med tjänster i alla delar bygger på enhällighet i rådet när det handlar om välfärdstjänster enligt artikel 133.6 i det nuvarande Nicefördraget. De oklarheter och tvetydigheter som finns i konstitutionsfördraget på denna punkt måste elimineras genom att undantagen primärt anges i artikel III-217. Om det inte handlar om en tolkningsfråga utan om att konstitutionsfördraget leder till beslut med kvalificerad majoritet i handeln med välfärdstjänster, kan regeringen enligt stora utskottet inte anta fördraget utan att riksdagen fattar ett nytt beslut i saken.

Stora utskottet förutsätter i sitt utlåtande att unionens exklusiva kompetens inom handelspolitiken godkänns i konstitutionsfördraget bara om även beslut om avtal gällande handeln med utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster fattas med enhällighet på ovan beskrivet vis och om riksdagen på ovan beskrivet vis garanteras en möjlighet att behandla handelsavtalen enligt 96 § i grundlagen.

Utrikesutskottet håller med stora utskottet om att unionens handelspolitiska befogenheter inte får inkräkta på befogenhetsfördelningen inom unionen när det gäller avtal om handel med utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster. Avtalsbestämmelserna bör enligt utskottets mening tydliggöras så som regeringen föreslagit i redogörelsen för att det skall finnas garantier för att det generella kravet i artikel III-227 att beslut om avtal skall fattas med enhällighet i de fall där andra artiklar i fördraget kräver enhällighet gäller fullt ut också vid tillämpningen av artikel III-217 om den gemensamma handelspolitiken.

Utrikesutskottet framhåller att Finland, för att få klarhet i saken, bör vända sig till konferenssekretariatet, dvs. rådssekretariatet, och i förekommande fall till kommissionens rättstjänst så snart regeringskonferensen inletts och be om ett yttrande om hur de föreslagna artiklarna III-217 och III-227 skall tolkas för de basala tjänsternas vidkommande och sända yttrandena med reger-

ingens kommentarer till riksdagen för behandling.

Utrikesutskottet omfattar med anmärkningarna ovan regeringens ståndpunkt att konventets förslag beträffande handelspolitiken svarar mot Finlands principiella riktlinjer.

Utskottet hänvisar till stora utskottets utlåtande och förutsätter att unionens exklusiva kompetens inom handelspolitiken godkänns i förslagets omfattning bara om beslut om avtal gällande handeln med utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster på ovan beskrivet vis fattas med enhällighet och om riksdagen på ovan beskrivet vis garanteras en möjlighet att behandla handelsavtalen enligt 96 § i grundlagen.

Utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd

Enligt regeringens redogörelse har konventet i huvuddrag bevarat bestämmelserna om unionens utvecklingsamarbetspolitik (artiklarna III-218—223) oförändrade. FN:s millenniedeklaration och de mål denna uppställde utgör en viktig grund för EU:s utvecklingsamarbete.

Enligt det konstitutionella fördraget skall EU säkerställa konsekvens mellan de olika politikområdena, inbegripet utvecklingsamarbetet. Enligt redogörelsen var också en bättre konsekvens det primära målet för Finlands företrädare i konventet när det gällde revideringen av artiklarna om utvecklingsamarbete. Det främsta målet för unionens politik på detta område är att minska och på sikt utrota fattigdomen.

En viktig ändring är enligt redogörelsen att en ny artikel om humanitärt bistånd inkluderas i utkastet till konstitutionellt fördrag. Fördraget innehåller också en separat rättslig grund för stöd till tredje land med finansiellt underskott (artikel III-222).

Genom det konstitutionella fördraget föreslås Europeiska utvecklingsfonden (EUF) bli införlivad med EU:s budget. Fonden har hittills förvaltats separat från unionens budget. Nu blir finansieringen mer öppen för insyn och samtidigt blir

det lättare att övervaka användningen av medlen samt att omfördela dem. När EUF ingår i EU:s budget krävs det också parlamentarisk tillsyn av användningen av medlen. Regeringen anser dock att denna ändring inte får försvaga EUF:s förutsebarhet och de goda förvaltningsförfarandena.

Regeringen konstaterar i sin redogörelse att den kan godkänna förslagen avseende utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Regeringen stöder också ett införlivande av EUF med unionens budget.

Utrikesutskottet behandlade konventets förslag om utvecklingssamarbete i sitt utlåtande UtUU 9/2002 rd. Utskottet ansåg att en viktig fråga i sammanhanget var om en överföring av utvecklingsfonden till EU:s budget medför ett tryck på att minska gemenskapens bidrag till utvecklingsbistånd. Omdisponeringen fick enligt utskottet inte påverka den geografiska fördelningen av unionens bistånd, t.ex. så att pengarna till kampen mot fattigdomen i Afrika minskar på grund av unionens politiska intressen.

Utskottet konstaterar med hänvisning till utfrågningen av sakkunniga att fördragsutkastets artikel III-223.5 om en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd bestående av europeiska ungdomar har gett upphov till diskussion bland organisationerna för humanitärt bistånd, som anser att en frivilligkår enligt förslaget inte är ett lämpligt sätt att lämna humanitärt bistånd, eftersom biståndet lämnas under ytterst svåra förhållanden där biståndsgivarna måste kunna agera professionellt.

Utrikesutskottet omfattar med precisionerna ovan regeringens ståndpunkt avseende utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

Ingående av internationella avtal

Enligt redogörelsen innehåller det konstitutionella fördraget flera både principiellt och faktiskt betydande förändringar när det gäller internationella avtal som unionen ingår. Unionen blir i princip en enhetlig juridisk person och det kon-

stitutionella fördraget anger de centrala principerna för s.k. implicita yttre befogenheter. Dessa principer grundar sig på EG-domstolens rättspraxis. Fördragsutkastet innehåller också bestämmelser om ett enhetligt förfarande som vid förhandlingar om och godkännande av internationella avtal i princip skall tillämpas på alla de områden som det konstitutionella fördraget omfattar.

Regeringen anser att förslaget om att unionen skall ha status som juridisk person motsvarar dess målsättningar. Vidare anser regeringen att förslagen i fördragsutkastet om tillämpliga förfaranden vid ingående av internationella avtal kan godkännas.

Eftersom syftet med förslaget inte är att utvidga området för unionens exklusiva befogenhet, utan att skriva in EG-domstolens gällande rättspraxis, anser regeringen emellertid att regeringskonferensen bör se över formuleringen i artikel I-12.2.

Grundlagsutskottet omfattar i sitt utlåtande regeringens syn att fördragstexten så noggrant som möjligt bör stämma överens med EG-domstolens s.k. ERTA-doktrin. Med detta avses att unionen genom att fastställa interna regler kan få exklusiv befogenhet att ingå internationella avtal endast till den del avtalen inverkar på unionens interna regler eller ändrar deras räckvidd.

Utrikesutskottet omfattar på grundval av utfrågningen av sakkunniga regeringens syn på en precisering av formuleringen i artikel I-12 i fördraget. Enligt uppgift kan den nuvarande ordalydelsen innebära en märkbar utvidgning av unionens avtalsbefogenheter och möjligen helt avskaffa de s.k. blandade avtalen.

Utrikesutskottet omfattar regeringens ståndpunkter avseende ingåendet av internationella avtal och anser i likhet med regeringen att formuleringen i artikel I-12.2 bör ses över vid regeringskonferensen för att fördragets innehåll skall svara mot EG-domstolens gällande rättspraxis och inte utvidgar unionens exklusiva behörighet.

Rättsliga och inrikes frågor

Pelarindelningen när det gäller rättsliga och inrikes frågor avskaffas och lagstiftningsförfarandena i dessa frågor skall samordnas. Dessutom kommer unionens domstol att ha behörighet som i princip täcker in hela denna sektor. I vissa fall utvidgas unionens behörighet, bl.a. får minimiregler om fastställande av straffbarhet och påföljder för vissa typer av brott fastställas i europeiska ramlagar (artikel III-172) och en europeisk åklagarmyndighet inrättas genom en europeisk lag (artikel III-175).

Grundlagsutskottet omfattar i sitt utlåtande regeringens åsikt att den rättsliga grunden för materiell straffrätt i artikel III-172.2 är alltför generell och att en europeisk åklagarmyndighet inte behövs i detta skede. Att i betydande omfattning ge någon annan myndighet än den nationella åklagarmyndigheten åklagarbehörighet kan dessutom enligt grundlagsutskottet ur grundlagssynvinkel vara av betydelse för statens suveränitet.

Stora utskottet konstaterar i sitt utlåtande att det intar en mycket reserverad hållning till förslaget att vid ministerrådet inrätta en ständig kommitté för samordning av den operativa verksamheten. Det anser också att regeringen vid konferensen bör driva det ändringsförslag avseende artikeln i fråga som Finland lade fram redan i konventionsarbetet, dvs. att fördraget skall innehålla en heltäckande förteckning över brott mot unionens gemensamma intressen. Även stora utskottet förhåller sig negativt till inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet.

Utrikesutskottet omfattar ståndpunkterna i redogörelsen avseende rättsliga och inrikes frågor och hänvisar till de preciserande synpunkterna i grundlagsutskottets och stora utskottets utlåtanden.

Ekonomisk och monetär politik

Konventet har inte föreslagit någon ändring av behörighetsfördelningen när det gäller den ekonomiska och monetära politiken, utan den nuvarande strukturen där den ekonomiska politiken omfattas av medlemsstaternas befogenhet och

den monetära politiken av unionens exklusiva befogenhet ansågs motiverad även med tanke på framtiden. Kommissionens roll i att samordna den ekonomiska politiken har stärkts genom att den fått rätt att direkt varna en medlemsstat vars ekonomiska politik inte är förenlig med de allmänna riktlinjerna eller riskerar att äventyra den ekonomiska och monetära unionens funktion.

Genom det konstitutionella fördraget ändras också vissa beslutsförfaranden inom den ekonomiska och monetära politiken. Lagstiftningsförfarandet utvidgas så att det även omfattar tilldelningen av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i samband med tillsynen av finansinstitut (artikel III-77) och ändring av vissa artiklar i Europeiska centralbankssystemets stadga (artikel III-79). Europeiska centralbanken kan tilldelas särskilda uppgifter genom det normala lagstiftningsförfarandet, om uppgifterna gäller tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut med undantag av försäkringsföretag. Enligt det gällande fördraget krävs det ett enhälligt beslut i rådet för detta. Finland har inte ansett det angeläget att eftersträva ett kombinerat tillsynsansvar i unionen, eftersom det gäller mycket känsliga frågor som även har ekonomisk verkan.

Ekonomiutskottet konstaterar i sitt utlåtande att Finansinspektionen inte har något att anmärka mot konventets förslag att särskilda uppgifter i samband med tillsynen över finansmarknaden får tilldelas Europeiska centralbanken lagstiftningsvägen. Ekonomiutskottet anser i sitt utlåtande att Finansinspektionens hållning är motiverad när det gäller tillsynen över kredit- och finansinstitut.

Utrikesutskottet anser på grundval av erhållen utredning att regeringens hållning i redogörelsen är motiverad när det gäller de uppgifter som Europeiska centralbanken tilldelas avseende tillsynen av finansmarknaden.

När det gäller frågan om eurogruppen skall ges officiell status eller inte omfattar ekonomiutskottet i sitt utlåtande regeringens ståndpunkt, dvs. att eurogruppen även i fortsättningen bör vara ett inofficiellt forum. Frågan om eurogruppens status kan enligt ekonomiutskottets me-

ning tas upp på nytt när merparten av de nuvarande och blivande EU-länderna ingår i euroområdet.

Stora utskottet kan enligt sitt utlåtande inte godkänna konventets förslag om faktisk överföring av befogenheter från EU:s officiella institutioner till inofficiella icke-gemenskapsorgan för regeringssamarbete vars mandat inte regleras rättsligt och som inte heller omfattas av samordningsförfarandena och öppenhetsbestämmelserna för det normala EU-arbetet. Utskottet anser att ett bättre alternativ vore att ge eurogruppen officiell status, varvid samordningsförfarandena och öppenhetsbestämmelserna i det normala EU-arbetet kunde garanteras både i EU och i den nationella beredningen.

Utrikesutskottet omfattar regeringens inställning när det gäller beslutsförfarandena inom den ekonomiska och monetära politiken. När det gäller eurogruppens ställning anser utskottet att stora utskottets åsikt om att ge gruppen officiell status är motiverad.

Övriga politikområden

Statsrådets redogörelse behandlar också konventets förslag om de övriga politikområdena. Utrikesutskottet har inga kommentarer till andra frågor än regeringens ståndpunkter nedan.

Inre marknaden. Enligt redogörelsen är bestämmelserna om den inre marknaden till största delen oförändrade i sak, med undantag av en övergång till vanligt lagstiftningsförfarande i vissa fall. Finlands konventsöreträdare föreslog att man i underavsnittet om fri rörlighet för tjänster skulle ta med en bestämmelse om att bestämmelserna i kapitlet om den inre marknaden inte påverkar medlemsstaternas skyldigheter när det gäller att finansiera, organisera och tillhandahålla hälsovårdstjänster.

Enligt redogörelsen hade en stor del av konventsmedlemmarna varit beredda att inom vissa gränser övergå till beslut med kvalificerad majoritet i skattefrågor, t.ex. när det gäller miljöskatter. Men på grund av kraftigt motstånd behölls

kravet på enhällighet. Regeringen anser emellertid att ministerrådet bör övergå till beslut med kvalificerad majoritet i fråga om miljö- och energiskatter.

Regeringen är enligt redogörelsen beredd att godkänna de föreslagna ändringarna av inre marknadsbestämmelserna, men den anser att regeringskonferensen bör eftersträva en lösning som tryggar nationell finansiering och organisation samt nationellt tillhandahållande av hälsovårdstjänster. Detta bör i första hand ske i samband med bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster.

Social- och hälsovårdsutskottet omfattar i sitt utlåtande (ShUU 4/2002 rd) regeringens hållning ovan.

Miljöutskottet framhåller i sitt utlåtande (MiUU 10/2003 rd) att det är viktigt att hålla fast vid den principen att miljö- och hälsointressen går före den fria rörligheten för varor i en konflikt mellan olika målsättningar.

Kulturutskottet understryker i sitt utlåtande (KuUU 4/2003 rd) att bestämmelserna om den inre marknaden vid regeringskonferensen bör kompletteras på det sätt regeringen föreslår med en tydlig bestämmelse om att ingrepp i medlemsstaternas suveräna rätt att finansiera, ordna och tillhandahålla kulturella tjänster inte möjliggörs genom bestämmelser i avsnittet om den inre marknaden.

Stora utskottet förutsätter i sitt utlåtande att regeringen agerar så att fördragsbestämmelserna preciseras i enlighet med det ändringsförslag som Finlands konventsöreträdare lade fram, dvs. så att bestämmelserna om den inre marknaden, i synnerhet om den fria rörligheten för tjänster, inte begränsar och påverkar medlemsstaternas skyldigheter och möjligheter att tillhandahålla hälsovårds-, social- och utbildningstjänster. De gamla formuleringar i inre marknadsbestämmelserna som gäller bl.a. begränsad tillämpning av dem på myndigheter som tillgodoser ett allmänt ekonomiskt intresse eller socialpolitiska mål samt de tjänster dessa tillhandahåller skall enligt stora utskottet i princip och för klarhets skull ändras så att de ligger i linje med EG-domstolens rättspraxis.

Utrikesutskottet hänvisar till stora utskottets utlåtande och förutsätter att regeringen agerar så att fördragsbestämmelserna och tolkningen av dem preciseras för att det skall vara helt entydigt att bestämmelserna om den inre marknaden, i synnerhet om den fria rörligheten för tjänster, inte begränsar och påverkar medlemsstaternas skyldigheter och möjligheter att tillhandahålla hälsovårds-, social- och utbildningstjänster. De nuvarande formuleringarna i inre marknadsbestämmelserna som gäller bl.a. begränsad tillämpning av dem på myndigheter som tillgodoser ett allmänt ekonomiskt intresse eller socialpolitiska mål samt de tjänster dessa tillhandahåller skall i princip och för klarhets skull ändras så att de ligger i linje med EG-domstolens rättspraxis.

Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Finlands företrädare i konventet föreslog att särställningen för de ytterst glesbefolkade områdena i Finland och Sverige skall tryggas i det konstitutionella fördraget. Regeringen anser att detta kan ske t.ex. genom att en ny artikel om dessa områden skrivs in under de gemensamma bestämmelserna i del III i fördraget, där Frankrikes, Spaniens och Portugals utomeuropeiska territoriers ställning redan nu erkänns.

Enligt regeringen bör särställningen endast gälla i fråga om statligt stöd och strukturfonderna. I regeringens redogörelse sägs att de särskilda problemen i de ytterst glesbefolkade områdena i norr är bestående och att de bör erkännas i det konstitutionella fördraget. Tillfälliga speciallösningar tryggar inte dessa områdens ställning i tillräckligt hög grad. Vid Finlands anslutning tryggades särställningen genom protokoll 6 till Finlands, Sveriges och Österrikes anslutningsfördrag. Mål 6 utvärderades om i enlighet med protokollet i samband med Agenda 2000-reformen och införlivades då med mål 1. Finlands företrädare föreslog dessutom enligt redogörelsen att en ny rättslig grund för gränssamarbetet med tredje land skulle tas med i fördraget.

Stora utskottet och förvaltningsutskottet (FvUU 3/2003 rd) stöder i sina utlåtanden regeringens ståndpunkt om att de särskilda problemen för de ytterst glesbefolkade områdena i norr bör beaktas och om en ny rättslig grund för gränssamarbetet med tredje land.

Utrikesutskottet anser med hänvisning till regeringens hållning att det är viktigt att regeringen eftersträvar att i fördraget få med rättsliga grunder för de särskilda problemen för de ytterst glesbefolkade områdena i norr och för gränssamarbetet med tredje land.

Jordbruk och fiske. Stora utskottet omfattar i sitt utlåtande regeringens ståndpunkt i fråga om jordbruk och fiske.

Europeiska rådet har vid sitt möte i oktober 2002 i Bryssel konstaterat att det multifunktionella jordbruket bibehålls inom alla områden i Europa i linje med slutsatserna från Europeiska rådet i Luxemburg 1997 och i Berlin 1999.

Utrikesutskottet omfattar regeringens hållning. Det framhåller att regeringen bör utreda om inte den princip som Europeiska rådet antagit om att det multifunktionella jordbruket skall bibehållas inom alla områden i Europa kan förstärkas vid regeringskonferensen.

Finlands undantag för arbetspensioner. Social- och hälsovårdsutskottet behandlar i sitt utlåtande ShUU 4/2002 rd den särställning Finland fått i fråga om arbetspensioner i samband med EU-anslutningen.

Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar till regeringens redogörelse, där det sägs att det vid regeringskonferensen bör upprättas ett protokoll med en uttömmande förteckning över vilken primärrätt som upphävs och vilken som förblir i kraft. Konventet behandlade inte uttryckligen medlemsstaternas anslutningsfördrag och i vilken utsträckning bestämmelserna i dem förblir i kraft, utan lämnade saken åt regeringskonferensen. Regeringen framhåller att undantaget för Åland i anslutningsfördraget bör säkerställas ge-

nom att Ålandsprotokollet fogas till det konstitutionella fördraget. Däremot lyfts inte andra frågor fram i detta syfte i redogörelsen.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att när Finland anslöts till EU fick den lagfästa arbetspensionen en särställning i artikel 29 i anslutningsakten samt dess bilaga I så tillvida att Finland beviljades undantag från skyldigheten att sätta i kraft det första livförsäkringsdirektivet till den del det i övrigt var tillämpligt på försäkringsverksamhet enligt lagen om pension för arbetstagare. Om bestämmelsen i anslutningsfördraget upphävs, förblir Finlands undantag gällande APL-systemet enligt social- och hälsovårdsutskottet i kraft i livförsäkringsdirektivet, men kan undaröjas genom en ändring av direktivet med ett kvalificerat majoritetsbeslut.

Social- och hälsovårdsutskottet påpekar att undantaget för Finlands arbetspensioner bör skrivas in också i det nya konstitutionella fördraget för att garantera att gällande praxis fortsätter. Det handlar nämligen om ett vitalt element i Finlands lagfästa socialförsäkring som bör få ha kvar sin ställning från anslutningsfördraget. Därför är regeringens krav på att juridiska experter från medlemsstaternas regeringar ges möjlighet att delta i arbetet kring den nuvarande primärrättens giltighet viktigt. Det gäller att se till att kravet går igenom vid regeringskonferensen så att undantaget för arbetspensioner inte bara bygger på en bestämmelse i livförsäkringsdirektivet.

Utrikesutskottet förutsätter med hänvisning till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande att Finlands undantag avseende arbetspensionsordningen enligt anslutningsfördraget tryggas vid regeringskonferensen.

Utskottet anser att det bör utredas om Finlands anslutningsfördrag innehåller andra liknande frågor.

Nya rättsliga grunder

Utrikesutskottet omfattar ståndpunkterna i redogörelsen när det gäller nya rättsliga grunder av-

seende immateriella rättigheter, rymdfrågor, idrottsfrågor, räddningstjänsten och administrativt samarbete.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har i det konstitutionella fördraget placerats bland de allmänna bestämmelserna i början av del III. Artikeln är i övrigt oförändrad i sak (nuvarande artikel 16 i EG-fördraget), med tillägg av en rättslig grund enligt vilken principerna och villkoren för dessa tjänster skall fastställas i europeiska lagar. Enligt redogörelsen togs den nya rättsliga grunden med i det konstitutionella fördraget trots motstånd från företrädare för flera medlemsstaters regeringar, inklusive Finlands.

Regeringen anser det vara viktigt att även i framtiden trygga de offentliga servicemålen när unionens inre marknadslagstiftning utvecklas. Detta mål kan enligt redogörelsen nå inom ramen för en bestämmelse av det slag som finns i nuvarande artikel 16 i EG-fördraget, tillsammans med det konstitutionella fördragets övriga bestämmelser i frågan. Därför förhåller sig regeringen avvaktande till en ny rättslig grund för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Ekonomiutskottet anser i sitt utlåtande (EkUU 9/2003 rd) att den nya rättsliga grunden är otydlig och därför bör strykas samt att den nuvarande rättsliga grunden gällande allmänt ekonomiskt intresse bör stå kvar. Utskottet anser nämligen att en ny rättslig grund skulle kunna utvidga unionens befogenheter till sektorer som i Finland uppfattas som allmänna värfärdstjänster. Dessutom skulle en ny rättslig grund kunna medverka till att skydda nationella monopol på ett sätt som inte är förenligt med den inre marknaden.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (ShUU 4/2003 rd) att allmännyttiga tjänster av tradition har ansetts innefatta offentliga, främst kommunaltekniska tjänster och teletjänster, däremot inte t.ex. sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster. Om det införs en ny rättslig grund anser utskottet att de offentliga tjänsterna absolut bör undantas för att garantera att medlemsstaterna också i framtiden

är behöriga att själva besluta om hur de skall organiseras.

Utrikesutskottet omfattar ståndpunkten i redogörelsen med hänvisning till motivationen i social- och hälsovårdsutskottets samt ekonomiutskottets utlåtande.

Energi. I konventets förslag omfattas energifrågorna av delad befogenhet. Enligt redogörelsen talar målet att förenkla och förtydliga fördragen för att en egen rättslig grund skapas för energisamarbetet, förutsatt att valen avseende energiförsörjningens struktur och driftsäkerhet, energisystem och energikällor, som alla hör till medlemsstaternas befogenhet, klart undantas EU:s befogenhet. Detsamma gäller beslut att ta emot kärnavfall. Enligt redogörelsen uppnåddes detta mål i konventet när det gäller valet av energikällor, energiförsörjningens struktur och kärnavfall.

Ekonomiutskottet konstaterar i sitt utlåtande att den gällande kärnenergilagen föreskriver att kärnavfall inte får föras in i Finland och att utländskt kärnavfall inte får hanteras, lagras eller förvaras på ett sätt som avses bli bestående. Utskottet anser att det konstitutionella fördraget inte får bli en rättslig grund som tillåter att unionen utövar sina befogenheter på ett sätt som tvingar Finland att ge avkall på denna lagstiftning. Även miljöutskottet fäster uppmärksamhet vid samma fråga i sitt utlåtande.

Utrikesutskottet omfattar ekonomiutskottets och miljöutskottets ståndpunkt om att den föreslagna rättsliga grunden för energifrågor inte får gälla kärnavfall.

Allmänna frågor i anknytning till det konstitutionella fördraget

Allmänt

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att det är en allvarlig brist i statsrådets redogörelse att den inte gör något som helst försök att bedöma det konstitutionella fördragets betydelse för vår grundlag. Inom den korta tidsrymd som stått till

buds för behandling av redogörelsen i riksdagen har det varit helt omöjligt för grundlagsutskottet att gå djupare in på denna komplicerade fråga. Enligt grundlagsutskottet kan det bli aktuellt att fatta beslut om att godkänna och sätta i kraft fördraget med kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen. Det anser att det finns skäl för regeringen att rätta ut de konstitutionella frågetecknen kring fördraget redan under regeringskonferensen och att hålla i minnet det nya villkoret för "avgränsat undantag" i 73 § 1 mom. i grundlagen.

Utrikesutskottet omfattar grundlagsutskottets ståndpunkt att det finns skäl för regeringen att rätta ut de konstitutionella frågetecknen kring fördraget redan under regeringskonferensen.

Folkomröstning

Grundlagsutskottet granskar i sitt utlåtande behovet av en rådgivande folkomröstning om det konstitutionella fördraget. Enligt utskottet bör behovet av en rådgivande folkomröstning om det konstitutionella fördraget granskas både ur en nationell synvinkel och i ett EU-perspektiv. Den nationella bedömningen bör ta fasta på om de ändringar som fördraget för med sig i sig eller tillsammans med ändringarna i Amsterdam- och Nicefördragen till exempel är så nya och betydande att det positiva slutresultat från folkomröstningen om medlemskapet 1994 inte längre kan anses omfatta dem.

Grundlagsutskottet menar att reformerna varken i det konstitutionella fördraget eller de föregående fördragen, bedömda enligt läget i dag, nödvändigtvis är av sådant slag att det vore motiverat att folkomrösta om dem. Det väsentliga i en bedömning på EU-nivå är enligt grundlagsutskottet att det nya fördraget uttryckligen eftersträvar sådana djupgående verkningar som är typiska för en grundlag och att kampanjerna inför en folkomröstning kan öka unionsmedborgarnas medvetenhet. Det nämns uttryckligen i fördraget att konstitutionen har sitt ursprung i en önskan hos Europas medborgare och stater att bygga sin gemensamma framtid (artikel I-1).

Likadana legitimitetsaspekter som förknippades med folkomröstningen i Finland 1994 är nu gällande i saken på unionsnivå och bör beaktas i en bedömning av en eventuell folkomröstning. Enligt grundlagsutskottet beror beslutet om en folkomröstning i allra högsta grad på politiska bedömningar. Dessa låter sig bäst göras när slutresultatet av regeringskonferensen är i sikte.

Utrikesutskottet omfattar grundlagsutskottets bedömning om en folkomröstning.

Konventsmetoden

I statsrådets redogörelse heter det att statsrådet är redo att acceptera att konventsförfarandet också i fortsättningen tillämpas vid beredningen av ändringar av det konstitutionella fördraget. Beslut om att tillämpa förfarandet skall likväl fattas från fall till fall och Europaparlamentets samtycke får inte sättas som villkor.

Grundlagsutskottet tillstyrker i sitt utlåtande konventsmetoden vid ändring av konstitutionsfördraget inte minst på grund av den breda sammansättningen och öppenheten. Utskottet understryker dock att reglerna om konventets roll, arbetsmetoder och ledning bör vara klara och fastslagna på förhand. Varje konvent kan ha sina egna regler. Konventets uppgiftsbeskrivning som går ut på att konventet skall granska förslag till en översyn av det konstitutionella fördraget och lämna enhälliga rekommendationer till medlemsstaternas regeringskonferens förefaller enligt grundlagsutskottet till exempel att medge olika tolkningar av om konventet bör vara enhälligt eller om det kan lämna sina rekommendationer till regeringskonferensen utan att ha uppnått enhällighet inom sig men också utan att officiellt komma med avvikande meningar.

Grundlagsutskottet anser att om konventsmetoden blir en permanent del av förfarandet för ändring av fördragen måste dess roll, arbetsmetoder och ledning utvärderas. Om det är meningen att konventet också i fortsättningen skall användas som en verklig konsensusbyggare bör också dess ledande organ till sin sammansättning motsvara denna roll.

Stora utskottet anser i sitt utlåtande att konventsmetoden kan understödjas men att större uppmärksamhet i framtiden bör ägnas åt arbetsorganisering, konventssammansättningen och speciellt konventsledningens opartiskhet. Stora utskottet omfattar i sitt utlåtande statsrådets ståndpunkt om att förfarandet skall tillämpas från fall till fall och statsrådets ståndpunkt om Europaparlamentets roll när det gäller att sammankalla konventet.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt om konventsmetoden med de preciseringar om organisering av konventet som har framförts i grundlagsutskottets utlåtande.

Upphävande av nuvarande fördrag och rättslig kontinuitet

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa upphäver vid ikraftträdandet fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen samt de akter och fördrag om komplettering eller ändring av dessa som återfinns i ett protokoll till fördraget om upprättande av konstitutionen. I artikel 1-1 i det konstitutionella fördraget konstateras att Europeiska unionen upprättas genom denna konstitution.

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

Statsrådet kan enligt redogörelsen godkänna bestämmelserna om upphävande av tidigare fördrag och om rättslig kontinuitet i förhållande till Europeiska gemenskapen och Europeiska unio-

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

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkter och hänvisar i fråga om Finlands anslutningsfördrag till tryggheten av undantaget för Finlands arbetspensionssystem som behandlats ovan.

Ålandsprotokollet

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

Enligt redogörelsen kommer statsrådet att säkerställa att Ålandsprotokollet vid behov fogas till det konstitutionella fördraget och att endast de tekniska ändringar som detta kräver görs i det.

Utrikesutskottet konstaterar med hänvisning till erhållen utredning att det i detta sammanhang skall säkerställas att Åland får bibehålla sin folkrättsliga specialstatus, som också ingår i Ålandsprotokollet, särskilt när det gäller Ålands demilitariserade och neutraliserade status.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkter om Ålandsprotokollet.

Antagande och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget

Enligt konventets förslag är det en förutsättning för att det konstitutionella fördraget skall träda i kraft att det ratificerats av alla fördragsslutande parter i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Om fyra femtedelar av medlemsstaterna ratificerat fördraget inom en period på två år efter undertecknandet av fördraget och en eller flera medlemsstater har stött på problem med

att ratificera det, skall Europeiska rådet ta upp frågan enligt förklaringen till slutakten om undertecknande av fördraget. Förklaringen medger enligt statsrådet inte avvikelser från förfarandet för antagande och ikraftträdande av fördraget, utan Europeiska rådet skall närmast bedöma de politiska konsekvenserna av situationen. Statsrådet anser det inte sannolikt att det vid regeringskonferensen framförs krav på att konventets förslag ändras på denna punkt. Statsrådet stöder bestämmelserna om antagande, ratificering och ikraftträdande av det konstitutionella fördraget och utrikesutskottet förenar sig om statsrådets ståndpunkt.

Ändring av det konstitutionella fördraget

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

Utrikesutskottet konstaterade i sitt utlåtande UtUU 9/2002 rd i likhet med redogörelsen att också bestämmelserna i den icke-konstitutionella delen av fördraget under alla omständigheter måste beslutas med enhällighet bland medlemsstaterna.

Stora utskottet har i sitt utlåtande påpekat att Europeiska rådet på basis av konventets förslag håller på att få betydande makt att ändra det nya konstitutionella fördraget. Utrikesutskottet förhåller sig som sagt i likhet med stora utskottet reserverat till fullmaktsklausuler för Europeiska rådet att ändra fördraget.

Enligt konventets förslag har Europeiska rådet fullmakt att ändra fördraget i följande frågor:

- besluta om mandatsfördelningen i Europaparlamentet efter 2009 (artikel I-19.2)
- besluta om reglerna för rotation av ordförandeskapet i ministerrådet (artikel I-23.4)

— besluta om övergång från särskilt lagstiftningsförfarande till vanligt lagstiftningsförfarande (artikel I-24.4)

— besluta om övergång från enhälliga beslut till beslut med kvalificerad majoritet i frågor i del III i fördraget (artikel I-24.5)

— besluta om principerna för rotation av kommissionärer (artikel I-25.3).

Alla dessa frågor förutsätter för närvarande ändring av fördraget i regeringskonferens (med undantag för protokollet till Nicefördraget som ger rådet fullmakt att besluta om antalet kommissionärer och principerna för rotation i en union med 27 medlemsstater.

Utrikesutskottet omfattar redogörelsens ståndpunkt om ändring av det konstitutionella fördraget.

Utrikesutskottet ser det som oroväckande med tanke på medlemsstaternas befogenheter att konventets förslag ger Europeiska rådet betydande fullmakter att ändra det nya konstitutionella fördraget.

Regeringskonferensen

Stora utskottet noterar i sitt utlåtande med hänvisning till artikel 48 i unionsfördraget att regeringskonferensen som börjar den 4 oktober 2003 trots konventets basutkast bör vara en genuin förhandlingsprocess där man genom en gemensam överenskommelse antar ett nytt fördrag om en konstitution för Europa.

Stora utskottet förutsätter i sitt utlåtande att statsrådet under regeringskonferensen tryggar riksdagens medinflytande i alla faser av förhandlingarna för att riksdagen vid behov skall kunna ompröva sina ståndpunkter. Dessutom bör statsrådet på det sätt som anges i redogörelsen vid behov lämna också skriftliga utredningar till riksdagen om eventuella nya frågor som kommer upp.

Utrikesutskottet gjorde i samband med antagandet av Nicefördraget den bedömningen (UtUB 18/2001 rd) att statsrådet hela förhandlingsprocessen igenom skötte sin uppgift att garantera riksdagens medinflytande på ett oklan-

derligt sätt och med hänsyn till alla sakfrågor som togs upp till behandling. Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande att statsrådet och riksdagens behöriga utskott (utrikesutskottet och stora utskottet) fortsatt hållit kontakt också under Europeiska rådets möte i Nice. Utskottet ansåg i likhet med stora utskottet att detta förfarande var ett bra bevis på att samarbetet mellan statsrådet och riksdagen fungerar.

Stora utskottet omfattar i sitt utlåtande statsrådets syn på den dåliga språkdräkten i fördragsförslaget. Språkligt inexacta uttryck ger för mycket utrymme för tolkning och kan leda till att beslutsfattandet övergår från institutionerna till EU:s domstol. Utrikesutskottet håller med stora utskottet och menar att statsrådet bör se till att missförhållandena i den finskspråkiga fördragstexten korrigeras redan under regeringskonferensen trots att den slutliga texten granskas först efter regeringskonferensen. Vad gäller granskningen av den svenskspråkiga fördragstexten är det enligt utskottet viktigt att samarbeta med Sverige.

Utrikesutskottet omfattar stora utskottets syn på regeringskonferensen som genuin förhandlingsprocess och behovet att justera den finska språkdräkten i konventets förslag.

Utrikesutskottet förutsätter att statsrådet i enlighet med grundlagens bestämmelser hela tiden håller riksdagen och dess behöriga utskott informerade om regeringskonferensens gång och utformningen av Finlands ståndpunkter och eventuella ändringar i den.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

att riksdagen godkänner redogörelsen och

sänder detta betänkande med tillhörande uttalanden till statsrådet för kännedom.

Helsingfors den 30 september 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Anneli Jäätteenmäki /cent
Antero Kekkonen /sd
Eero Lankia /cent
Henrik Lax /sv
Suvi Lindén /saml

Petri Neittaanmäki /cent
Maija Perho /saml
Suvi-Anne Siimes /vänst
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowitz /saml
ers. Kauko Juhantalo /cent
Saara Karhu /sd
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Antti-Juha Pelttari.

RESERVATION

*Motivering**EN ANNAN FRAMTID ÄR MÖJLIG*

Den internationella konkurrensen pressar hela tiden skatterna nedåt och anställningsvillkoren och miljönormerna mot det sämre. Samtidigt försämrar den sådant vi nationellt uppnått i vårt samhälle. Därför klarar sig vår välfärdsstat inte ensam, utan det behövs även europeisk draghjälp för att förstärka och utveckla den. En sådan draghjälp står till buds när man även på europeisk nivå klart inser att det i politiken är fråga om att vilja och inte enbart om att anpassa sig till förändringar. En sådan politik kräver att Finland agerar aktivt även när europeiska mål uppställs och inte enbart när det gäller att anpassa sig till andras förslag till ändring.

Riksdagsbehandlingen av regeringens betänkande inför regeringskonferensen handlar om huruvida riksdagen ger regeringen politiskt bindande direktiv i frågor som rör utkastet till en EU-konstitution eller inte. Om vi vill att vår Europapolitik även skall vara fråga om att vilja räcker det inte med analytiskt högklassiga överväganden, utan dessa överväganden måste kompletteras med direktiv som klart binder regeringen och politiska mål som aktivt inriktas på framtiden.

Europeiska unionen var redan i början av sin historia en gemenskap för fred, eftersom dess mål var att förhindra ett nytt krig i Europa. Fred eftersträvades genast från början genom ekonomiskt samarbete och gemensamma värderingar, inte genom upprustning eller militär beredskap. Målet att verka som en gemenskap för fred är mycket viktigt även i dagens värld.

EU har utgått från diplomati och förlikning som siktar på fred även utanför det egna terrotriet. Även i konstitutionsutkastet uppställs fredsfrämjande, strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt samt respekt för principerna i FN:s stadga som mål för EU. Allt detta är mycket bra, liksom även det att EU:s mål också inne-

fattar hållbar utveckling av vår jord, solidaritet mellan folken, fri och rättvis handel och mänskliga rättigheter. Det är viktigt att EU främjar dessa mål även i praktiken.

Många av EU:s hittillsvarande framgångar när det gäller den gemensamma utrikespolitiken har haft samband med ett multilateralt samarbete och främjande av gemensamma värderingar som omfattats av många. Som exempel kan nämnas Kyotoprotokollet och Internationella brottmålsdomstolen. Därför är det viktigt att EU:s utrikes- och säkerhetspolitik även i fortsättningen bygger på principen om multilateralt samarbete. En praktisk tillämpning av denna princip är att EU även för sina egna militära krishanteringsoperationer ber om förhandsgodkännande av FN:s säkerhetsråd. Denna princip bör respekteras även i Finlands nationella lagstiftning (*Reservationens förslag till uttalande 1*).

EU fyller en viktig funktion inte bara som främjare av fred, utan också som ett instrument för att kontrollera globaliseringen. Även denna funktion bygger på idén om ett multilateralt samarbete och på försöken att tillsammans skapa bindande spelregler på en marknad som kommit att omfatta hela världen. Därför får Finlands EU-medlemskap inte vara enbart ett projekt som bygger på föreställningar eller en vilja att höra till rätt referensgrupp.

Det lönar sig att höra till EU därför att det med hjälp av unionen går att återerövra en del av det utrymme som den globaliserade marknaden berövat den nationella nivån. EU:s övernationella beslutsfattande erbjuder också en möjlighet att arbeta för lösning av de gränsöverskridande miljöproblemen och utvecklandet av ett mer socialt Europa och en mer rättvis värld. Sett ur denna synvinkel är en viktig uppgift för EU att främja t.ex. miljösäkerhet, social rättvisa och ordning på den internationella skattekonkurrensen.

Vänsterförbundet anser att det som nu behövs för att driva en fördjupad integration är ett soci-

alt Europa och ingalunda ett militärt Europa. Vi anser att gemensamma mål för EU-länderna nu behövs på helt andra områden än vapenanskaffning och utveckling av militära resurser. Vi menar att EU som mål måste ha att globalisera rättvisan och inte upprustningen, och därför bör EU även i fortsättningen uttryckligen vara en civilorganisation.

Tyvärr är detta inte fallet i konstitutionsutkastet, i vilket det föreslås att EU:s medlemsstater skall förbinda sig att gradvis förbättra sina militära resurser. Några liknande åtaganden eftersträvas inte t.ex. när det gäller ökad sysselsättning, bättre social trygghet och utbildning samt utrotning av fattigdomen. Konstitutionsutkastets bestämmelser om att i EU skapa en s.k. kärna för militära resurser och för säkerhetsgarantier skulle dessutom märkbart föra unionen i riktning mot en försvars- och militärallians. En sådan utveckling vore negativ både för de utmaningar som globaliseringen ställer på utveckling och för främjandet av EU:s interna sociala sammanhållning.

Regeringen konstaterar i sin redogörelse att det med tanke på det konstitutionella fördragets karaktär inte är lämpligt att ställa upp ett mål om ökade militära resurser. Vänsterförbundet instämmer. Vi anser att det inte heller är lämpligt att den planerade byrån för försvarsmateriel tilldelas uppgifter som gäller utvärdering av militära resurser.

Vi anser att en förstärkning av EU i militärt hänseende är problematisk också därför att det därmed lätt sker att unionens övriga yttre förbindelser ägnas mindre resurser och politisk uppmärksamhet. Framför allt riskerar EU att förlora sin ställning som stormakt när det gäller utvecklingssamarbete och som banbrytare och utvecklare när det gäller civil krishantering.

Vänsterförbundet anser att EU:s säkerhetspolitiska uppgifter och aktuella utmaningar uteslutande handlar om främjande av krishantering och global stabilitet, exempelvis genom utvecklingssamarbete och rättvis världshandel, och inte om gemensamt försvar. Därför måste även EU:s krishanteringskapacitet utvecklas så att kärnan består av konfliktförebyggande, civil krishante-

ring och utveckling av den beredskapsstyrka som behövs i militär krishantering, och inte av upprättande av stridskrafter för ingripanden i tredje land.

För Finlands del har de säkerhetsgarantier som föreslås i konstitutionsutkastet även samband med den särskilda frågan om militär alliansfrihet och dess eventuella sönderfall. Många sakkunniga anser att det i praktiken innebär Nato-medlemskap för Finland om säkerhetsgarantiernas skrivs in i konstitutionen och om vi låter oss omfattas av dessa garantier. Att gå med i en militär allians är varken Vänsterförbundets eller, enligt regeringsprogrammet, regeringens mål. Därför måste regeringen agera så att förslaget om säkerhetsgarantier utgår ur det konstitutionella fördraget (*Reservationens förslag till uttalanden 2—4*).

Det är med tanke på samhällsformen i Finland och jämlikheten mellan medborgarna viktigt att utbildningen samt hälso- och sjukvården inte genom oklara bestämmelser i konstitutionsfördraget blir handelsvaror och att utbildningen samt hälso- och sjukvården inte heller i övrigt underställs närings- och handelspolitiska mål. Detsamma gäller den övriga basservicen och den lagstadgade arbetspensionsordningen, som nämns i Finlands anslutningsfördrag. Vänsterförbundet konstaterar med tillfredsställelse att riksdagen intagit en klart mer bestämd och målriktad hållning än regeringen och att denna hållning även är praktiskt bindande för regeringen.

Att tillse att de grundläggande tjänsterna tillhandahålls jämlikt och att tjänsterna inte blir handelsvaror är ingalunda något som skiljer åt medborgarna och deras organisationer i olika europeiska länder utan snarare något som förenar dem. Därför vore det önskvärt att detta även förenar de europeiska regeringarna. Europeiska unionen kan utvecklas så att den stärker medborgarnas välfärd och sociala sammanhållning endast om EU går i riktning mot att stärka de sociala rättigheterna och inte i riktning mot att utrota dem.

Även byggandet av ett socialt Europa togs upp i konventet, men i slutskedet av dess arbete

var det andra saker som dominerade dagordningen. Detta är negativt med tanke på EU:s framtid, eftersom de viktigaste utmaningarna när det gäller att kontrollera globaliseringen uttryckligen har att göra med att få globaliseringen att vara till nytta för fler människor än för närvarande. Därför är det viktigt att riksdagen ålägger regeringen att se till att konstitutionsutkastet åtminstone inte försämrar vårt socialförsäkrings- och basservicesystem, som har medborgarnas omfattande stöd, och att även arbetspensionsordningens ställning kvarstår, eftersom den ordningen också är viktig för tryggheten i vardagen.

Det är med tanke på kontroll av globaliseringen alltså ett problem att konstitutionsutkastet inte innehåller en möjlighet att gå över till kvalificerade majoritetsbeslut när det gäller kapital- och företagsbeskattning. Detta gör det svårare att stärka välfärdsstatens finansieringsbas i hela Europa. Samma problem gäller även energi- och miljöskatterna och de flesta rättigheterna i arbetslivet. Det är ingen som försöker locka med Finland i några kärnor som stärker medborgarnas sociala rättigheter och välfärdsstatens finansieringsbas, eftersom det inte finns några sådana EU-kärnor. Finland måste själv i framtiden vara aktivt och initiativrikt när det gäller att skapa dessa.

Det behövs också demokrati i EU och unionen måste omfatta tanken om att även medborgarna måste få säga sitt om sitt lands och sin kontinents framtid. Demokrati innebär också att människors vardag beaktas när politiska beslut fattas. Vardagen måste också synas i de europeiska regeringarnas förhandlingsmål och i deras inbördes prioriteringsordning.

Enligt konventets förslag är fördraget om en konstitution för EU ett uttryck för både staternas och medborgarnas politiska vilja. När det gäller medborgarnas vilja är det viktigt att både Finlands och andra medlemsländers medborgare får uttrycka sin åsikt om grundlagen i en folkomröstning.

En folkomröstning är ett sätt att öka diskussionen om frågor som är viktiga för Europas framtid och ett bra sätt att föra unionen och dess medborgare närmare varandra. Ett beslut om att

ordna folkomröstning som fattas i god tid före regeringskonferensens slut kommer även att öka medborgarnas intresse för själva regeringskonferensen som process och konferensförhandlingarna, och därmed läggs även grunden för en omfattande och mångsidig debatt om det slutliga konstitutionsförslaget (*Reservationens förslag till uttalande 5*).

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att reservationens förslag till uttalande nr 1 godkänns i stället för andra meningen i förslaget till uttalande under rubriken "Krishantering",

att reservationens förslag till uttalande nr 2 godkänns i stället för förslaget till uttalande under rubriken "Strukturerat samarbete kring mera krävande militära uppdrag (resurskärna)",

att reservationens förslag till uttalande nr 3 godkänns i stället för förslaget till uttalande under rubriken "Gemensamt försvar (säkerhetsgarantier)",

att andra meningen i förslaget till uttalande under rubriken "Byrå för försvarsmateriel, forskning och resurser" ersätts med reservationens förslag till uttalande nr 4, och

att reservationens förslag till uttalande nr 5 godkänns i stället för förslaget till uttalande under rubriken "Folkomröstning" (Reservationens förslag till uttalanden).

Förslag till uttalanden:

1. *Utskottet förutsätter att regeringen visar initiativförmåga i syfte att komplettera det konstitutionella fördraget så att EU:s militära krishanteringsoperationer alltid måste ha godkänts av FN:s säkerhetsråd.*

2. *Utskottet förutsätter att det inte skapas någon s.k. försvarskärna inom EU som har till mål att förstärka unionens utveckling i militärt hänseende och att upprätta interventionsstyrkor.*
3. *Utskottet förutsätter att regeringen vid behov använder sin vetorätt för att förhindra att förslaget om säkerhetsgarantier införs i det konstitutionella fördraget eller i en separat förklaring.*
4. *Utskottet förutsätter att regeringen agerar så att regeringskonferensen inte godkänner konventets förslag om att byrån för försvarsmateriel tilldelas uppgifter som gäller utvärdering av militära resurser.*
5. *Med tanke på medborgarnas förtroende för EU och för att öka kunskapen om EU är det enligt utskottets mening viktigt att det ordnas en folkomröstning om EU:s konstitution. Utskottet förutsätter att regeringen lämnar en proposition till riksdagen med förslag till lag om en rådgivande folkomröstning i samband med valet till Europaparlamentet nästa sommar för att medborgarna skall kunna ta ställning till om förslaget till konstitution för Europeiska unionen skall godkännas eller förkastas.*

Helsingfors den 30 september 2003

Suvi-Anne Siimes /vänst
Esko-Juhani Tennilä /vänst