

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2008 rd

**Regeringens proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 16 april 2008 en proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 23/2008 rd) till utrikesutskottet för beredning.

#### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har stora utskottet och grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet (StoUU 1/2008 rd och GrUU 13/2008 rd). Dessutom har de övriga utskottet getts tillfälle att ge utlåtande i ärendet före den 9 maj 2008. Utlåtanden har lämnats av förvaltningsutskottet, lagutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, ekonomiutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet (FvUU 11/2008 rd, LaUU 8/2008 rd, KoUU 11/2008 rd, JsUU 10/2008 rd, FsUU 4/2008 rd, KuUU 6/2008 rd, ShUU 6/2008 rd, EkUU 15/2008 rd, AjUU 9/2008 rd och MiUU 10/2008 rd). Utlåtandena återges efter betänkandet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen
- utrikesminister Alexander Stubb
- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paavo Väyrynen
- migrations- och Europaminister Astrid Thors
- statssekreterare Teija Tiilikainen, understatssekreterare Pekka Huhtaniemi, ambassadör Eikka Kosonen, ambassadör Kirsti Lintonen, avdelningschef Kare Halonen, avdelningschef Jorma Korhonen, avdelningschef Ritva Koukku-Ronde, avdelningschef Pilvi-Sisko Vierros, enhetschef Päivi Kaukoranta och ambassadråd Pekka Kosonen, utrikesministeriet
- understatssekreterare för EU-ärenden Helena Tuuri och rådgivare i EU-ärenden Riina Nevamäki, statsrådets kansli
- kanslichef Jarmo Viinanen, republikens presidents kansli
- Europaparlamentsledamot Satu Hassi
- Europaparlamentsledamot Anneli Jäätteenmäki
- Europaparlamentsledamot Piia-Noora Kauppi
- Europaparlamentsledamot Esko Seppänen
- vice generaldirektör Peter Balas, kommissionens generaldirektorat för handelspolitik

- lantråd Viveka Eriksson och förvaltningschef Arne Selander, Ålands landskapsregering
- ombudsman Lauri Tierala, Finland i Europa rf
- ombudsman Timo Lappalainen, Servicecentralen för utvecklingssamarbete Kefa rf
- generalsekreterare Jussi Lilja, Informationscentralen Alternativ till EU rf
- docent Esko Antola
- professor Martti Koskenniemi
- professor Tuomas Ojanen
- professor Heikki Patomäki
- forskare Peter Ekholm.

### *Samband med andra handlingar*

Utrikesutskottet har för sitt betänkande också haft tillgång till statsrådets utredning med anledning av en europeisk avdelning för yttre åtgärder; precisering av Finlands ståndpunkter (E 35/2005 rd) och en kompletterande skrivelse (1. UM 16.05.2008), statsrådets utredning med anledning av förberedelser för genomförandet av Lissabonfördraget (E 7/2008 rd) och en kompletterande skrivelse (1. VNK 09.05.2008) samt en utredning om biståndsskyldigheten mellan medlemsstaterna i Lissabonfördraget (USP 7/2008 rd).

## PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, antaget i Lissabon i december 2007, och en lag om sättande i kraft av fördraget. Till fördraget hänför sig 13 protokoll, två bilagor, en slutakt och 65 förklaringar. Bilagorna och protokollen utgör en integrerande del av fördraget.

Genom Lissabonfördraget ändras fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, som döps om till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Fördragen har samma rättsliga värde. Europeiska gemenskapen och den union som bildats genom fördraget om Europeiska unionen förenas till en enda juridisk person.

Fördraget stärker de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i unionen bl.a. genom att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tillskrivs samma rättsliga värde som unionens grundfördrag och genom att unionens anslutning till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan den europeiska människorättskonventionen) möjliggörs.

Med reformerna avser man att modernisera unionens institutionella ram och utveckla dess handlingskraft och öppenhet, god förvaltning

inom unionen och unionens demokratiska karaktär. Genom Lissabonfördraget ersätts det nuvarande systemet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet, som baserar sig på vägning av medlemsstaternas röster, med ett system som baserar sig på s.k. dubbel majoritet. Antalet ledamöter i Europeiska kommissionen reduceras efter en övergångsperiod så att där samtidigt finns en medborgare från två tredjedelar av medlemsstaterna och en tredjedel av medlemsstaterna alltid står utanför. Europeiska rådet blir en egentlig institution och unionen får en hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Den höga representanten kommer att vara verksam i både rådet och kommissionen.

Lissabonfördraget fastställer principen om tilldelade befogenheter. Befogenheter som inte har tilldelats unionen i grundfördragen tillfaller medlemsstaterna. Unionens befogenheter preciseras och förtydligas även i övrigt. Området för unionens befogenheter ändras genom att vissa nya politikområden tillförs och genom att de nuvarande befogenheterna vidareutvecklas.

Fördraget kommer att förenkla unionens lagstiftningsförfaranden. Det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet ska utgöra huvudregel, och det motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet. Samtidigt utvidgar fördraget området för ärenden där rådet beslutar med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

Lissabonfördraget slutför det reformarbete som inleddes genom förklaringarna i Nice och Laeken. Reformarbetet bereddes av konventet 2002 och 2003, vid regeringskonferensen 2004 och ytterligare vid regeringskonferensen 2007. Genom Lissabonfördraget tas de reformer som antogs vid regeringskonferensen 2004 med de justeringar som regeringskonferensen 2007 enades om in i unionens nuvarande grundfördrag. Innehållet i Lissabonfördraget motsvarar till övervägande del det konstitutionella fördraget, men strukturen avviker betydligt.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i Lissabonfördraget som hör till området för lagstiftningen. Genom lagen upphävs lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Lagen avses träda i kraft samtidigt som Lissabonfördraget, vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Beredningen av Lissabonfördraget**

Europeiska unionens fördrag har senast ändrats genom Nicefördraget (undertecknat 2001). Därefter gavs det i uppdrag åt ett konvent för Europas framtid bestående av företrädare för medlemsstaternas regeringar och parlament att bereda en reform av fördragen 2002—2003. Resultatet av konventets arbete lades till grund för en regeringskonferens 2003—2004, som förhandlade fram ett fördrag om upprättande av en konstitution för Europa (det konstitutionella fördraget). Det konstitutionella fördraget undertecknades i oktober 2004, men det förkastades vid folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna i maj—juni 2005. I det läget beslutade Europeiska rådet i juni 2005 om en tankepaus om fördraget. Under pausen försökte ordförandeländerna (Finland och Tyskland) klarlägga det konstitutionella fördragets framtid. Det konstaterades att det inte längre var möjligt att anta fördraget som sådant. Europeiska rådet stannade i juni 2007 för att kalla samman en regeringskonferens för att förhandla fram ett nytt grundfördrag utifrån ett detaljerat uppdrag. Uppdraget innefattade de viktigaste avgörandena, och förhandlingarna fördes utifrån det konstitutionella fördraget. Den tekniska regeringskonferensen tog itu med uppdraget i juli 2007 och samförstånd om fördraget

nåddes i oktober samma år. Fördraget undertecknades i Lissabon den 13 december 2007. Meningen är att fördraget ska träda i kraft den 1 januari 2009, alltså i god tid före Europaparlamentsvalet och innan en ny kommission utnämns 2009.

I sak svarar Lissabonfördraget i det stora hela mot det konstitutionella fördraget (RP 67/2006 rd), som riksdagen antog i december 2006 med rösterna 125—39). Det som har förändrats är t.ex. att unionssymbolerna i det konstitutionella fördraget har gallrats ut (bl.a. benämningen grundlag i själva fördraget, hymn, flagga, motto, benämningen unionens utrikesminister, benämningarna på rättsliga instrument som syftar på lagar), olika slag av övergångsordningar, en ökning av det största antalet platser i Europaparlamentet till 751 med en extra plats för Italien och begränsade eftergifter för Storbritannien och Polen bl.a. i rättsliga och inrikes frågor och med tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna.

En betydelsefull skillnad mot det konstitutionella fördraget ligger i strukturen. Det konstitutionella fördraget utgjorde ett helgjutet fördrag som skulle ersätta de tidigare fördragen. Lissabonfördraget har kommit till på traditionellt vis, det innehåller alltså enbart ändringar i de tidigare fördragen. Det ändrar på fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen, som nu döps om till

fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt. Unionens rättsliga grund utgörs alltså av fördraget om Europeiska unionen (FEU), som bl.a. anger unionens centrala principer, institutioner och politikområden, och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF), som innehåller närmare bestämmelser om unionens funktionssätt. Där ingår också protokoll och förklaringar, som utgör en integrerande del av Lissabonfördraget.

En annan viktig strukturell skillnad mellan det konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget är stadgan om de grundläggande rättigheterna. Genom det konstitutionella fördraget skulle stadgan i sin helhet ha integrerats i fördraget, men i Lissabonfördraget har stadgan gjorts juridiskt bindande genom en hänvisning till Lissabonfördraget. Det spelar en viss roll för stadgans synlighet, men inte för dess juridiska giltighet.

Riksdagen har varit nära inkopplad på beredningen av Lissabonfördraget, först i konventet som beredde det konstitutionella fördraget, då riksdagens företrädare också deltog i konventets arbete, och längre fram i nära samråd med statsrådet då regeringen förhandlade om det konstitutionella fördraget vid regeringskonferensen. Statsrådet har lämnat tre redogörelser till riksdagen under beredningen av det konstitutionella fördraget (SRR 3/2001 rd, SRR 2/2003 rd, SRR 6/2005 rd). Riksdagens ståndpunkt om förhandlingsfaserna har klargjorts för statsrådet i utrikesutskottets betänkande om förberedelserna inför konventet (UtUB 18/2001 rd) och om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (UtUB 4/2003 rd).

Riksdagens syn på det konstitutionella fördraget, som alltså i långa stycken svarar mot Lissabonfördraget, framgår i detalj av utrikesutskottets betänkanden (UtUB 2/2006 rd, UtUB 13/2006 rd) om redogörelsen om det konstitutionella fördraget (SRR 6/2005 rd) och om godkännande av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (RP 67/2006 rd). Ställningstagandena i betänkandena gäller också sakinnehållet i Lissabonfördraget på respektive punkter. I

betänkandena har också Finlands förhandlingsmål utvärderats i detalj.

Statsrådet har lämnat utredning till riksdagen om Finlands ståndpunkter till diskussionerna om EU:s konstitutionella fördrag under det tyska ordförandeskapet (E 149/2006 rd) och den regeringskonferens som resulterade i Lissabonfördraget (E 55/2007 rd). Utgångspunkterna för förhandlingarna har bedömts i stora utskottets utlåtande (StoUU 1/2007 rd).

Utrikesutskottet konstaterar att statsrådet på ett tacknämligt sätt har sett till att riksdagen haft möjlighet till medinflytande i alla faser av den fleråriga process som ledde fram till Lissabonfördraget.

### Allmän bedömning av Lissabonfördraget

Lissabonfördraget har behandlats ur många synvinklar i riksdagens fackutskott (StoUU 1/2008 rd, GrUU 13/2008 rd, FvUU 11/2008 rd, LaUU 8/2008 rd, KoUU 11/2008 rd, JsUU 10/2008 rd, FsUU 4/2008 rd, KuUU 6/2008 rd, ShUU 6/2008 rd, EkUU 15/2008 rd, AjUU 9/2008 rd och MiUU 10/2008 rd). Utskottet konstaterar i sina utlåtanden att de kan acceptera Lissabonfördraget till de delar det tangerar deras respektive ansvarsområden. Finansutskottet har inte gett utlåtande om regeringens proposition. Utskottet har dock konstaterat att det inte har någonting att anmärka mot den.

Utrikesutskottets samlade bedömning är att Lissabonfördraget i jämförelse med det konstitutionella fördraget, som riksdagen antog 2006, inte innefattar några sådana ändringar som skulle rubba den tidigare positiva bedömningen av fördragets acceptabilitet. Också stora utskottet framhåller i sitt utlåtande (StoUU 1/2008 rd) att det sammantaget ser på Lissabonfördraget som ett steg framåt för unionen och förordar det.

### Unionens rättsliga struktur och befogenheter

Utrikesutskottets uppfattning är att Lissabonfördraget inte kan anses ha lyckats förenkla och förtydliga unionens fördragsgrund i och med att man avstod från förslaget i det konstitutionella fördraget att ersätta de tidigare separata fördra-

gen med ett enda integrerat fördrag. Det är möjligen den största försämringen i Lissabonfördraget jämfört med det konstitutionella fördraget. Stora utskottet, grundlagsutskottet och lagutskottet har noterat detta (StoUU 1/2008 rd, GrUU 13/2008 rd, LaUU 8/2008 rd) och beklagar lösningen. Eftersom man har avstått från att ersätta de tidigare fördragen med ett nytt, förblir också anslutningsfördragen i kraft som sådana, inbegripet särlösningarna i Finlands anslutningsfördrag (jordbruket, glest bebodda områden, arbetspensionssystemet, samernas ställning, Ålands självstyrelse).

Trots att Lissabonfördraget ger avkall på ambitionen om ett enda integrerat fördrag, skapar det ändå större klarhet i unionens rättsliga system genom att indelningen i tre separata pelare avskaffas och unionen blir en juridisk person. I rättsliga och inrikes frågor betyder den avskaffade pelarindelningen att unionens domstol får en annan roll. I framtiden kommer unionens domstol att ha befogenhet också i straffrättsliga frågor och polissamarbeta. Att pelarindelningen skrotas och samma rättsliga principer utsträcks till all verksamhet i unionen avspeglas också i domstolens namn, som genom Lissabonfördraget förvandlas från Europeiska gemenskapernas domstol till Europeiska unionens domstol. Men den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kommer i allt väsentligt fortfarande att vara mellanstatlig och där har unionen ingen egen självständig befogenhet.

Enligt Lissabonfördraget ska grundprincipen för befogenhetsfördelningen vara principen om tilldelade befogenheter, dvs. att unionen handlar inom ramen för de befogenheter som den tilldelats av medlemsstaterna i fördragen. Unionens befogenheter består av begränsade specialbefogenheter, och de allmänna befogenheterna hör till medlemsstaterna. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att grundlagsutskottet har konstaterat att det i samband med det kommande projektet för att revidera grundlagen finns skäl att ompröva om Finlands medlemskap i Europeiska unionen ska skrivas in i grundlagen och om det i grundlagen behövs en särskild bemyndi-

gandebestämmelse om överföring av befogenheter till unionen (GrUU 13/2008 rd).

Unionens befogenheter indelas i i) exklusiv befogenhet, dvs. områden där bara unionen kan utfärda rättsligt bindande akter, ii) delad befogenhet, som medger att både unionen och medlemsstaterna utfärdar rättsligt bindande akter och iii) stödjande, samordnande och kompletterande åtgärder på områden som unionen inte kan anta rättsligt bindande akter på. En del av unionens funktioner står utanför de här befogenhetskategorierna, t.ex. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där särskilda förfaranden är tillämpliga.

Unionens exklusiva befogenhet omfattar tullunionen, konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion, den monetära politiken för de medlemsländer som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser och den gemensamma handelspolitiken. De delade befogenheterna omfattar bl.a. inre marknad, socialpolitik i fråga om aspekter som anges i EUF-fördraget, ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och fiskeri, miljö, konsumentskydd, transport, transeuropeiska nät, energi, området med frihet, säkerhet och rättvisa, gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller aspekter på folkhälsa, forskning, teknisk utveckling och rymden samt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Områdena för stödjande, samordnande och kompletterande åtgärder omfattar skydd för och förbättring av människors hälsa, industri, kultur, turism, utbildning, civilskydd och administrativt samarbete.

Unionens befogenhet omfattas av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen går ut på att unionen inte ska vidta åtgärder som effektivare kan genomföras av medlemsstaterna själva. Proportionalitetsprincipen i sin tur betyder att unionens åtgärder inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Medlemsstaternas parlament ska få nya befogenheter för att kontrollera subsidiariteten. De behandlas i detalj i stora utskottets utlåtande (StoUU 1/2008 rd). De nationella parlamenten

kan med stöd av subsidiaritetsprincipen ifrågasätta förslag från kommissionen. Utrikesutskottet understryker i likhet med stora utskottet att de nya möjligheter till medinflytande och tillgång till information som fördraget ger de nationella parlamenten för Finlands vidkommande endast är komplement till de förfarandena som lagts fast i 96 och 97 § i grundlagen.

I Lissabonfördraget finns en flexibilitetsklausul som innebär att rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, ska vidta lämpliga åtgärder, om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att nå de mål som avses i fördragen och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta. En liknande flexibilitetsklausul finns också i det nuvarande fördraget, men den i Lissabonfördraget är mer omfattande. Den nuvarande klausulen begränsar sig till åtgärder som är nödvändiga för att inre marknaden ska fungera. I Lissabonfördraget sägs emellertid att flexibilitetsklausulen inte får ligga till grund för att uppnå mål som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (vilket det konstitutionella fördraget möjliggjorde).

I Lissabonfördraget finns ingen särskild bestämmelse om att fördragen och den rätt som antas av unionen har företräde framför medlemsstaternas rätt, men i en förklaring till fördragen (nr 17) erinras det om fast rättspraxis, som verkar i samma riktning. En av kompromisslösningarna vid regeringskonferensen 2007 var att principen om unionsrättens företräde i det konstitutionella fördraget skulle suddas ut på detta sätt.

Det finns ingen allmän bestämmelse i Lissabonfördraget om den öppna samordningsmetoden, men ett liknande förfarande återfinns i vissa bestämmelser om den rättsliga grunden i fördraget (socialpolitik, folkhälsa, industri, forskning), som social- och hälsovårdsutskottet har tagit upp i sitt utlåtande (ShUU 6/2008 rd). På de här områdena handlar det om samarbete och samordning som ingår i unionens befogenhet, inte om öppen samordning i egentlig mening.

### **De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna**

Lissabonfördraget anses stärka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i unionen (StoUU 1/2008 rd, GrUU 13/2008 rd).

Lissabonfördraget stärker de grundläggande fri- och rättigheterna i unionen i och med att stadgan om de grundläggande rättigheterna blir juridiskt bindande. Stadgan har hittills antagits som en politisk förklaring utan juridiskt bindande verkan. I likhet med stora utskottet och grundlagsutskottet anser utrikesutskottet att det stärker de grundläggande fri- och rättigheterna i unionen i betydande grad att stadgan görs juridiskt bindande. Till skillnad från det konstitutionella fördraget gör Lissabonfördraget stadgan juridiskt bindande genom att konstatera att den är det, men den inkorporeras inte i sin helhet i fördraget. Lösningen spelar ingen roll för stadgans juridiskt bindande verkan, men den minskar stadgans synlighet och det är i sig beklagligt (StoUU 1/2008 rd, GrUU 13/2008 rd, LaUU 8/2008 rd, ShUU 6/2008 rd). Grundlagsutskottet vill att stadgan om de grundläggande rättigheterna publiceras i Finlands författningssamlings fördragsserie (GrUU 13/2008 rd). Polen och Storbritannien medgavs vissa undantag, bl.a. att man i ländernas domstolar inte kan vädja till stadgan om det inte har lagstiftats om rättigheterna i den nationella rätten. Utrikesutskottet instämmer i stora utskottets syn att unionen i framtiden bör förhålla sig restriktivt till undantag för medlemsstaterna när det gäller rättsliga och inrikes frågor och tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna (StoUU 1/2008 rd).

Utrikesutskottet hänvisar till arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande (AjUU 9/2008 rd), där det framhålls att det är mycket viktigt att punkterna om jämställdhet har förtydligats och förstärkts genom att jämställdheten har lyfts upp bland de grundläggande värderingarna i Europeiska unionen.

Lissabonfördraget utgör den rättsliga grunden för unionens anslutning till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättighe-

terna och de grundläggande friheterna. En anslutning har sedan länge varit Finlands ambition. I praktiken skulle det betyda att unionens domstol får starkare förankring i konventionen och procedurerna i den och att unionens institutioner ställs under utomstående kontroll av de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottet lyfter särskilt fram betydelsen av att unionen ansluter sig till konventionen (GrUU 13/2008 rd) och konstaterar att det för tolkningen av de grundläggande rättigheterna är viktigt att de får en starkare förankring inte bara i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner utan också i den europeiska människorättskonventionen. Utrikesutskottet påpekar att förutsättningar för unionen att ansluta sig till konventionen ännu inte betyder en egentlig anslutning, men att det redan i sig ger uttryck för en politisk vilja till det. Grundlagsutskottet konstaterar bl.a. att kravet på enhällighet om en anslutning utgör en onödig extra tröskel för anslutningen (GrUU 13/2008 rd). Inte heller Europarådet har ännu slutfört nödvändiga ändringar i sina stadgar för att möjliggöra för unionen att ansluta sig (ett tilläggsprotokoll som möjliggör detta har ännu inte ratificerats av Ryssland). Utrikesutskottet hänvisar till stora utskottets och grundlagsutskottets utlåtanden (StoUU 1/2008 rd, GrUU 13/2008 rd) och väntar sig beslutsamma insatser från statsrådet i både Europeiska unionen och Europarådet för en anslutning av unionen till den europeiska människorättskonventionen.

Utrikesutskottet hänvisar till sitt tidigare betänkande (UtUB 2/2006 rd) och noterar hur viktigt det är, dels att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förstärks i unionen genom Lissabonfördraget, dels att man i unionen tar fram en bra metod för en systematisk och adekvat föregående kontroll av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i utkastet till lagstiftningsakter i EU. Statsrådet bör aktivt arbeta för att etablera sådana metoder i Europeiska unionen, anser utskottet.

Lissabonfördraget ger för första gången unionen en gedigen rättslig grund för skydd av per-

sonuppgifter, vilket förvaltningsutskottet noterar som en positiv sak (FvUU 11/2008 rd).

### **Den institutionella strukturen och beslutsfattandet**

I förhandlingarna om den institutionella strukturen utgick Finland från balans mellan institutionerna, jämlikhet mellan medlemsstaterna och bred tillämpning av gemenskapsmetoden. Reglerna för den institutionella strukturen och beslutsfattandet i Lissabonfördraget är i allt väsentligt identiska med reglerna i det konstitutionella fördraget.

Jämfört med de gällande fördragen (Nicefördraget) kommer den institutionella strukturen att i och med Lissabonfördraget ändras rätt mycket på vissa punkter, men huvuddragen förblir trots allt oförändrade. Utskottet hänvisar till stora utskottets utlåtande (StoUU 1/2008 rd), där den institutionella strukturen behandlas i detalj. Vissa lösningar i Lissabonfördraget, särskilt de som gäller ett stärkt Europeiskt råd, en permanent ordförande för Europeiska rådet och färre kommissionärer, ligger inte i linje med Finlands ursprungliga förhandlingsmål, men hela den institutionella strukturen kan i slutändan anses vara skälig och godtagbar med hänsyn till våra förhandlingsmål, menar utskottet. Vid regeringskonferensen 2007 utgick Finland från att det inte skulle göras några större ingrepp i strukturen, eftersom slutresultatet knappast hade blivit bättre av att öppna beslutet.

### *Europaparlamentet*

Lissabonfördraget stärker avsevärt Europaparlamentets ställning inom unionens beslutssystem. I och med att lagstiftningsförfarandet blir huvudregel i beslutsprocessen får Europaparlamentet en starkare position som parallell lagstiftare till rådet. Parlamentet får också rätt att besluta om utnämningen av kommissionens ordförande och stärker sitt fotfäste i unionens budgetförfarande. Lissabonfördraget ger parlamentet en generell rätt att få information om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och dess-

utom ges parlamentet större befogenheter när det gäller att godkänna internationella avtal.

Antalet platser i parlamentet får enligt fördraget vara högst 751. I framtiden fattar Europeiska rådet på initiativ av Europaparlamentet beslut om antalet platser i parlamentet och fördelningen av dem. Enligt Lissabonfördraget ska ett land företrädas av minst sex ledamöter men inget land får tilldelas fler än 96 platser. Europaparlamentet behandlade i oktober 2007 frågan om fördelningen av parlamentsplatserna 2009—2014 och Finland tilldelades då 13 platser (mot nuvarande 14). Europeiska rådet har förbundit sig vid beslutet (förklaring nr 5 om bestämmelser i fördraget).

Utskottet vill lägga emphasis på stora utskottets uppmaning till regeringen att beakta Europaparlamentets stärkta ställning när den försöker påverka unionens beslutsfattande (StoUU 1/2008 rd).

#### *Europeiska rådet*

Genom Lissabonfördraget blir Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas regeringschefer, en institution i unionen. Denna stärkning av Europeiska rådets ställning kan anses vara en av de största ändringarna i det institutionella systemet. I likhet med regeringen ställde sig riksdagen vid förhandlingarna om det konstitutionella fördraget mycket reserverat till att Europeiska rådet ges en starkare ställning, eftersom det kunde urholka den s.k. gemenskapsmetoden som bygger på balans mellan institutionerna.

Hittills har Europeiska rådet inofficiellt tjänat som en mellanstatlig institution som styrt unionens verksamhet, men rådets roll i beslutsprocessen har de facto hela tiden stärkts och institutionaliserats. Mer systematiska regler för beredningen inför Europeiska rådet antogs av Europeiska rådet i Sevilla 2002.

Enligt Lissabonfördraget ska Europeiska rådet välja sin ordförande för en mandatperiod om två och ett halvt år. Ordföranden ska leda Europeiska rådets möten, säkerställa förberedelserna av och kontinuiteten i arbetet och företräda den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på

sin nivå. Europeiska rådets permanenta ordförande kan förväntas bli en synlig representant och aktör för unionen på samma sätt som kommissionsordföranden. Detta kan bidra till att göra unionen synligare också för medborgarna. Vilka uppgifter den permanenta ordföranden exakt kommer att ha har inte ännu avgjorts. Utskottet kommenterar uppdraget nedan i samband med bedömningen av relationerna mellan institutionerna.

Europeiska rådets viktigaste uppgift ska fortsättningsvis vara att dra upp de allmänna politiska linjerna för unionen. Det ska med andra ord i princip inte befatta sig med lagstiftningsarbetet i rådet och parlamentet. Men de diskussioner som förts i Europeiska rådet om problem i lagstiftningsarbetet har i praktiken styrt detta arbete, påpekar utskottet.

Lissabonfördraget ger också Europeiska rådet en del befogenheter att ändra förslag utan medverkan från regeringskonferensen. Europeiska rådet får också under vissa förutsättningar ändra rådets beslutsförfaranden från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet. I de fallen ska Europeiska rådet fatta sina beslut med enhällighet. Men det förenklade ändringsförfarandet gäller endast specifika, i fördraget angivna områden. Europeiska rådet får inte utöka de befogenheter som unionen tilldelats i det konstitutionella fördraget till nya områden, utan i det fallet måste en regeringskonferens sammankallas precis som nu. Också om en viss befogenhet att ändra det konstitutionella fördraget formellt överförs från medlemsstaterna (regeringskonferensen) till en EU-institution (Europeiska rådet) genom detta förenklade ändringsförfarande, gör Europeiska rådets sammansättning och beslutsförfarande sitt för att minska ändringens betydelse. Rådet består nämligen av företrädare för medlemsstaterna och fattar i sådana fall sina beslut med enhällighet. Det finns också frågor där fördragen eller beslutsförfarandena inte får ändras genom ett förenklat ändringsförfarande eller med stöd av en fullmaktsklausul, om inte parlamenten i samtliga medlemsstater gett sitt samtycke till ändringen.



Det faktum att Europeiska rådet genom Lissabonfördraget blir en officiell institution i unionen förutsätter enligt utrikesutskottet att Finlands företrädare tar det parlamentariska ansvaret för alla sina åtgärder i Europeiska rådet och i den nationella beredningen av de frågor som tas upp där. Stora utskottet kräver i sitt utlåtande (StoUU 2/2006 rd, StoUU 1/2008 rd) att riksdagens roll i den nationella beredningen inte får urholkas genom att Europeiska rådet förstärks och får nya befogenheter.

Med stöd av 97 § i grundlagen hör riksdagen statsministern inför Europeiska rådets möten och statsministern ska rapportera om resultaten också efter mötena. I samband med behandlingen av det konstitutionella fördraget förutsatte riksdagen att statsrådet informerar om Europeiska rådets möten också skriftligt (RSv 218/2006 rd). Denna praxis har varit i bruk från och med december 2006. Grundlagsutskottet noterade i sitt utlåtande (GrUU 36/2006 rd) att i och med att Europeiska rådet blir en officiell institution i unionen blir det angeläget att lyfta fram bestämmelserna i 97 § i grundlagen om riksdagens rätt att få information om de frågor som kommer upp till behandling i Europeiska rådet liksom 96 § om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen. I praktiken betyder detta att regeringen förutom normala skriftliga rapporter om mötena ska hänskjuta frågor som Europeiska rådet kommer att besluta om till riksdagen för behandling i form av U-skrivelser när frågans sakinhåll kräver det.

Grundlagsutskottet konstaterar (GrUU 13/2008 rd) att enligt 93 § 2 mom. i grundlagen är det statsrådet som svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets befogenheter gäller alla frågor som faller inom unionens behörighet och ska behandlas i Europeiska rådet, alltså även frågor som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det faktum att Europeiska rådet även formellt blir en institution som fattar EU-beslut bidrar till att

stärka den inför riksdagen ansvarige statsministerns ställning som förgrundsfigur i den finländska Europapolitiken och som Finlands företrädare i Europeiska rådet och tydliggöra att besluten om Finlands representation i övrigt fattas av statsrådet. Men när det handlar om att formulera Finlands hållning till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor ska statsrådet handla i nära samråd med republikens president för att garantera att vi har en samordnad och konsekvent utrikespolitik. De gemensamma mötena mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och presidenten är ett lämpligt och formellt sett adekvat forum för detta ändamål, anser grundlagsutskottet. På det praktiska planet är också de inofficiella mötena mellan republikens president och statsministern och utrikesministern nödvändiga och bra samarbetsforum.

För en samordnad och konsekvent utrikespolitik är ett samarbete mellan statsrådet och republikens president ett måste, understryker utrikesutskottet.

#### *Rådet*

Rådets uppgifter förblir oförändrade. Den viktigaste ändringen gäller rådet i konstellationen utrikes frågor, där den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska vara ordförande. I fråga om de övriga rådskonstellationerna är det medlemsstaterna som fortsatt utövar ordförandeskapet. Rådet för yttre förbindelser och rådet för allmänna frågor skiljs åt. Rådet i konstellationen allmänna frågor får till uppgift att säkerställa samstämmigheten och kontinuiteten i de olika rådskonstellationernas arbete, bereda och följa upp Europeiska rådets möten samt verkställa Europeiska rådets beslut. Rådet för utrikes frågor och rådet för allmänna frågor är de enda rådskonstellationerna som nämns i Lissabonfördraget. Beslut om de övriga konstellationerna fattas av Europeiska rådet.

Det finns inga detaljbestämmelser i Lissabonfördraget om ordförandeskapssystemet, utan Europeiska rådet kommer att föreskriva om det i ett beslut som medlemsstaterna kom överens om i december 2004 (förklaring nr 9 om bestämmelser i fördragen). Enligt utkastet till beslut ska

grupper med tre medlemsstater under en period av 18 månader inneha rådets ordförandeskap, med undantag av konstellationen utrikes frågor som anförtröts den höga representanten. Grupperna ska sättas samman genom jämlik rotation och varje medlem i gruppen ska i tur och ordning vara rådsordförande i sex månader. Gruppens medlemmar får sinsemellan besluta om alternativa arrangemang. Enligt Europeiska rådets beslut ska Finland inneha ordförandeskapet 2020.

#### *Kvalificerad majoritet*

För begreppet kvalificerad majoritet ville Finland i det konstitutionella fördraget ha enkel dubbel majoritet, dvs. ett system med kvalificerade majoriteter där det för rådsbeslut krävs att hälften av medlemsstaterna och av medborgarna i medlemsstaterna ställer sig bakom det. En sådan beslutsmodell hade varit klar, effektiv och rättvis. Men det blev kvalificerad majoritet redan i det konstitutionella fördraget, alltså att det i regel krävs minst 55 procent av medlemsstaterna och 65 procent av unionens sammanräknade befolkning. Det behövs emellertid fyra medlemsstater för att blockera ett beslut och därmed kan de tre största medlemsstaterna inte ensamma få till stånd kvalificerad majoritet. Denna definition på kvalificerad majoritet finns kvar i Lissabonfördraget.

Den nya ordningen för beslut med kvalificerad majoritet ger de fyra största medlemsstaterna något större tyngd i beslutsfattandet. Det är värt att notera att Finland och andra ungefär lika stora medlemsstater kommer att ha ungefär lika stort medinflytande som tidigare. Men jämfört med Nicefördraget är ordningen rättvisare och tydligare och kräver inga ändringar om unionen utvidgas ytterligare, påpekar utskottet.

Det är tänkt att den nya ordningen för beslut med kvalificerad majoritet ska tas i bruk 2014, men i Lissabonfördraget ingår en särskild överenskommelse om att medlemsstaterna 2014—2017 får begära att ett beslut ska fattas med kvalificerad majoritet enligt den gamla ordningen. Beslutet hörde till dem som förhandlades fram under regeringskonferensen 2007.

#### *Beslut med kvalificerad majoritet*

Finland har inskräpt att unionen måste fås att fungera effektivare. En sätt att effektivisera funktionen är att ta fler beslut med kvalificerad majoritet, en ambition som utrikesutskottet ansett vara motiverad. Erfarenheterna av unionens funktion i praktiken visar att mindre medlemsstater som Finland har nytta av att besluten tas med kvalificerad majoritet. Med det Lissabonfördraget övergår EU från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i sammanlagt 17 frågor.

#### *Beslutsförfaranden*

Lissabonfördraget betyder färre beslutsförfaranden i unionen. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet blir huvudregel; förfarandet motsvarar i praktiken det nuvarande medbeslutandeförfarandet, alltså det förfarande där rådet och Europaparlamentet är jämbördiga lagstiftare. Lagstiftningsakter är förordningar, direktiv och beslut, vilket motsvarar de nuvarande typerna av rättsakter (i det konstitutionella fördraget var benämningarna europeisk lag, europeisk ramlag och europeiskt beslut). Genom Lissabonfördraget utvidgas användningsområdet för det ordinarie lagstiftningsförfarandet avsevärt, vilket stärker Europaparlamentets roll. Förfarandet kommer att tillämpas på 86 områden i stället för 37 som nu. Vid sidan av det ordinarie lagstiftningsförfarandet finns det särskilda lagstiftningsförfarandet som tillämpas på 30 områden. Ett särskilt förfarande tillämpas på områden med särskild karaktär eller områden som är politiskt känsliga för medlemsstaterna. I vissa frågor som omfattas av beslut med kvalificerad majoritet har medlemsstaterna i förekommande fall möjlighet att kräva beslut med enhällighet (ett slags nödbroms). Det är viktigt, menar utskottet, att beslutsförfarandena i unionen blir färre och tydligare för att unionen ska bli effektivare och lättare att greppa.

Det främsta undantaget från lagstiftningsförfarandet är den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där det enligt Lissabonfördraget inte kan utfärdas rättsakter som kan hänföras till lagstiftning.

*Europeiska kommissionen*

För kommissionens vidkommande eftersträvade Finland en lösning som garanterar en oavhängig och fungerande kommission. Utrikesutskottet framhåller att gemenskapsmetoden kräver en fortsatt självständig och stark kommission som utövar sina befogenheter med stor målmedvetenhet. Kommissionens grundläggande uppgifter förblir intakta i Lissabonfördraget och i och med att bl.a. pelarstrukturen avvecklas kan man säga att dess roll stärks och det blir lättare för den att fungera. Därmed befästs också kommissionens roll som primär initiativtagare till lagstiftning. Om allt utfaller väl kan också den höga representantens medlemskap i kommission bidra till att göra kommissionen till en starkare bevakare av unionens gemensamma intresse. En slutlig bedömning av hur kommissionens ställning utvecklats särskilt i förhållande till Europeiska rådet kan emellertid göras först när ny praxis etablerats inom det institutionella systemet och effekten av den blivit uppenbar, påpekar utskottet. Också sett mot denna bakgrund spelar det en stor roll för balansen mellan institutionerna hur de frågor som Lissabonfördraget lämnar öppna genomförs.

Finlands mål för kommissionens sammansättning i det konstitutionella fördraget var att det finns en ledamot med rösträtt från varje medlemsstat. Men som ett led i det samlade avgörandet om institutionerna samtyckte Finland till att antalet ledamöter minskar. För oss var det viktigt att undvika formella hierarkier inom kommissionen och hålla fast vid en absolut rättvis rotation. En modell med en mindre kommission och rättvis rotation ingick redan i Nicefördraget.

Europeiska kommissionen kommer att ha ett ledamotsantal som svarar mot två tredjedelar av antalet medlemsstater. Rent praktiskt betyder det att varje medlemsstat saknar egen kommissionär under var tredje femåriga mandatperiod. Enligt Lissabonfördraget väljs kommissionens ledamöter genom ett system med absolut lika rotation mellan medlemsstaterna som gör det möjligt att återspegla samliga medlemsstaters demografiska och geografiska spridning. Systemet med en mindre kommission tas i bruk 2014. Den

kommission som utses för 2009—2014 har fortfarande en ledamot från varje medlemstat.

Men som nytt element tillåter Lissabonfördraget att antalet ledamöter i kommissionen ändras genom enhälligt beslut i Europeiska rådet. Utrikesutskottet instämmer i stora utskottets påpekande att för att tillgodose riksdagens medinflytande är det viktigt att regeringen omedelbart underrättar den, om diskussioner om ett sådant beslut förs (StoUU 1/2008 rd).

Utskottet konstaterar att unionens funktion kommer att påverkas i någon mån av att kommissionen bantas ner. En bred kommission har genom sina ledamöter sakkunskap om förhållandena i alla medlemsstater; den representativiteten går förlorad i en snävare kommission. Av den orsaken bör kommissionen framför allt satsa på större öppenhet och intensivare växelverkan med medlemsstaterna.

*Den höga representanten*

Genom Lissabonfördraget inrättas en post som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Den höga representanten ska vara ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor och i sin egenskap av kommissionsledamot samtidigt vice ordförande i kommissionen med ansvar för unionens yttre åtgärder. Den höga representanten förenar alltså i sig den nuvarande höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, kommissionären för yttre åtgärder och ordförandelandets mandat i rådet för yttre förbindelser. Meningen är att inrätta en europeisk avdelning för yttre åtgärder under den höga representanten. Utskottet återkommer nedan till de yttre förbindelserna, den höga representantens uppgifter och den europeiska avdelningen för yttre åtgärder.

*EU-domstolen*

Unionens domstolssystem bevaras huvudsakligen oförändrat i Lissabonfördraget. Benämningen EG-domstol blir Europeiska unionens domstol som ett tecken på domstolens ökade uppgifter i och med att pelarstrukturen avskaffas och samarbetet i rättsliga och inrikes frågor ställs under domstolens jurisdiktion. Fördragets bestäm-

melser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hör i regel inte till domstolens befogenhet. Domstolen behandlar bara restriktiva åtgärders (sanktioner) laglighet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket alltså är en klar förbättring med tanke på rättssäkerheten.

#### *Relationerna mellan institutionerna*

Utskottet påpekar att en lång rad av de lösningar i Lissabonfördraget som gäller institutionerna kräver detaljbeslut om hur de ska tillämpas. Arbetet på att ta fram sådana har inletts. Stora utskottet anser det viktigt att rollerna för Europeiska rådets ordförande, kommissionens ordförande, den höga representanten och centrala aktörer i ordförandestaten är så tydligt fastlagda som möjligt innan fördraget träder i kraft (StoUU 1/2008 rd).

En knäckfråga gäller vilken roll och vilka uppgifter Europeiska rådets permanenta ordförande ska ha. Enligt fördraget ska ordföranden leda Europeiska rådets möten, bevaka förberedelserna och kontinuiteten i arbetet och företrädas den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på sin nivå. Stora utskottet understryker att den primära uppgiften för ordföranden för Europeiska rådet bör vara att föra ordet vid möten och styra arbetet i Europeiska rådet. Ordföranden bör framför allt organisera arbetet, och därför bör det inte skapas en egen stark förvaltning för honom eller henne. Ordförandens uppgifter och faktiska inflytande får inte få för stor tyngd i relation till kommissionens ordförande (StoUU 1/2008 rd). Utrikesutskottet understryker att det med tanke på balansen mellan institutionerna är viktigt att den permanenta ordföranden för Europeiska rådet i sitt uppdrag framför allt tar på sig rollen som ordförande och stöder sig på den beredning som skett i kommissionen. Därför är det på sin plats att rådet för allmänna frågor ges en framträdande roll som den som bereder Europeiska rådets arbete, vilket de facto skett i fördraget. I linje härmed bör det inte skapas en från de övriga strukturerna fristående stor tjänstemannastab för Europeiska rådets permanenta ordförande, utan han eller hon bör utgå från den be-

redning rådets sekretariat och den europeiska avdelningen för yttre åtgärder utför. Detta för att förhindra konkurrerande strukturer att uppstå. Att ordföranden för Europeiska rådet koncentrerar sig på att vara ordförande är bäst, inte minst för att han eller ska vara effektiv i detta uppdrag. De begränsningar i ordförandeuppdraget som utskottet pekat på betyder inte att man vill att ordföranden ska vara en svag aktör utan en person som koncentrerar sig på sitt uppdrag enligt fördraget.

Observeras bör att Lissabonfördraget inte utgår från att utrikesministrarna ska vara medlemmar i Europeiska rådet utan säger att stats- eller regeringschefer som är medlemmar i Europeiska rådet kan biträdas av en minister. För att unionens verksamhet ska vara konsekvent och balans råda mellan institutionerna behöver arbetet i Europeiska rådet vara fast förbundet med beredningen inför rådet. Därför är det angeläget att även bidra med nationella lösningar till arbetet i rådet för allmänna frågor. Det är följaktligen motiverat, menar utskottet, att statsministern i Europeiska rådet biträds av den minister som företräder Finland i rådet för allmänna frågor för att det beredningsarbete rådskonstellationen utför ska ha ett direkt samband med Europeiska rådet samtidigt som ministern som deltar i rådskonstellationen genom sin medverkan i Europeiska rådet får stöd för sitt eget arbete i rådet för allmänna frågor. Detta utesluter inte möjligheten att den biträdande ministern smidigt och från fall till fall kan ersättas av utrikesministern eller någon annan minister när det faller sig naturligt med tanke på Europeiska rådets agenda. I förekommande fall kan ministrarna alternera efter ärende. Det väsentliga är att vi har en från ärendesynpunkt lämplig representation som komplement till statsministern, vår permanenta representant i Europeiska rådet.

Europeiska rådets permanenta ordförande har i fördraget tilldelats uppdraget att representera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på sin nivå. Uppgiften behövs, menar utskottet, eftersom utrikesministernivån är den naturliga nivån för den höga representanten att agera på. Detta är fallet redan nu, och det är knappast

troligt att praxis ändras genom att den höga representanten tilldelas en andra taburett som vice ordförande i kommissionen. Med tanke på unionens yttre förbindelser är det följaktligen till fördel att det vid sidan av kommissionens ordförande kommer att finnas en permanent representant på hög nivå för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, dvs. Europeiska rådets permanenta ordförande som intar en naturlig plats bland de ledande världspolitikerna. Kommissionens ordförande kan inte representera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den GUSP-uppgift som anförtrots Europeiska rådets permanenta ordförande kommer att tjäna sitt ändamål särskilt vid unionens tredjelandsmöten på stats- eller regeringschefsnivå, dvs. vid EU:s regelbundet återkommande möten med bl.a. USA, Ryssland, Kina, Indien och Ukraina, där EU hittills representerats av kommissions ordförande, ordförandestatens stats- eller regeringschef, den höga representanten och kommissarien för yttre förbindelser.

Europeiska rådets permanenta ordförande fråntar ordförandelands stats- eller regeringschef en viktig uppgift i ledningen för Europeiska rådet. Vilken roll ordförandelands stats- eller regeringschef ska ha hör till de öppna frågor som kommer att diskuteras innan Lissabonfördraget genomförs. Utskottet anser att rollen lämpligast kan sökas bland funktioner inom EU, då ordförandelandet även framöver kommer att ha ett stort ansvar för att arbetet i rådet är konsekvent och leder till resultat. Uppgiften som viktiga politiska lösningars tillskyndare vid beslutsfattandet inom EU faller sig naturlig för ordförandelands överhuvud. Utskottet konstaterar också att det roterande ordförandeskapet har gjort unionen mer synlig i medlemsstaterna och för medborgarna. Däremot anser utskottet att det inte finns någon anledning att ge ordförandelands överhuvud en central position i unionens yttre förbindelser, eftersom de stora lösningarna på den punkten i Lissabonfördraget uttryckligen syftar till att låta permanentare representanter än en halvårsrotation ha hand om den yttre representationen.

### **Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa**

Avvecklingen av pelarstrukturen hör till de verkligt stora förändringarna när det gäller rättsliga och inrikes frågor i Lissabonavtalet. Visum-, asyl- och invandrapolitiken, den övriga politiken som har samband med fri rörlighet för personer samt det civilrättsliga samarbetet hör redan nu under EG-fördraget (unionens första pelare). I och med Lissabonfördraget kommer regeringssamarbetet i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren), dvs. polissamarbetet och det straffrättsliga samarbete, att omfattas av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och därmed börjar gemenskapsrättens centrala förfaranden att tillämpas även inom dessa områden. När polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet integreras i gemenskapen får kommissionen initiativrätt, fattas besluten med kvalificerad majoritet, deltar Europaparlamentet i beslutsfattandet och ingår samarbetet i unionsdomstolens befogenheter. Förvaltningsutskottet noterar med tillfredsställelse att ändringarna är relevanta då det gäller rättsliga och inrikes frågor (FvUU 7/2006 rd, FvUU 11/2008 rd). Stora utskottet framhåller att Lissabonfördraget möjliggör ett effektivare samarbete inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Det är nödvändigt, inte minst för att bekämpa organiserad brottslighet, människohandel och terrorism (StoUU 1/2008 rd).

I Lissabonfördraget finns emellertid bestämmelser som avser att trygga medlemsstaternas nationella kompetens när det gäller polisiära och straffrättsliga frågor. Lagutskottet framhåller vikten av att det för förfarandena i det straffrättsliga samarbetet finns en nödbromsmekanism och andra balanserande faktorer som beaktar straffrättens nationella särdrag (LaUU 8/2008 rd). Förvaltningsutskottet konstaterar att det finns en ny bestämmelse om en nödbromsmekanism för det operativa polissamarbetet, men att fördraget också tillåter fördjupat samarbete mellan stater som vill utveckla sitt operativa samarbete. Förvaltningsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen om fördjupat samarbete behövs, eftersom samarbetet då sker inom unionsstrukturen och externa arrangemang blir överflödiga.

Ett fördjupat samarbete borgar för att man i samarbetet följer de grundläggande rättigheterna och mänskliga rättigheterna i unionen (FvUU 11/2008 rd).

När det gäller rättsliga och inrikes ärenden har Lissabonfördraget en del bestämmelser som utskotten ansett vara problematiska. Lagutskottet menar att möjligheten att övergå till beslut med kvalificerad majoritet inom familjerätten är diskutabel, eftersom lagstiftningen på det området är starkt knuten till värden och familjeuppfattningar i respektive stat (LaUU 16/2006 rd). Därför välkomnar lagutskottet den bestämmelse i Lissabonfördraget som säger att förslag om övergång till ordinarie lagstiftningsförfarande ska översändas till de nationella parlamenten och att ett enda nationellt parlament kan fälla förslaget (LaUU 8/2008 rd).

En annan fråga som utskotten ställt sig tveksamma till är Lissabonfördragets rättsliga grund för inrättande av en europeisk åklagarmyndighet. Åklagarmyndighetens uppgift skulle vara att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen, men Europeiska rådet får efter beslut med enhällighet utsträcka dess befogenheter till att även omfatta kampen mot grov brottslighet med gränsöverskridande inslag. Regeringskonferensen 2007 försåg den rättsliga grunden för inrättande av en europeisk åklagarmyndighet med en nödbromsmekanism men tillät samtidigt ett fördjupat samarbete. Lagutskottet anser att inrättandet av en åklagarmyndighet är problematiskt, men konstaterar att det väsentliga trots allt är att vi kan välja att inte delta i inrättandet (LaUU 8/2008 rd).

### **Solidaritetsklausul**

I Lissabonfördraget ingår en solidaritetsklausul, som förpliktar unionen och dess medlemsstater att handla solidariskt, om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Biståndsåtgärder enligt solidaritetsklausulen omfattar alla resurser som ställs till unionens förfogande, också militära sådana.

Utrikesutskottet har redan i tidigare sammanhang (UtUB 2/2006 rd, UtUB 13/2006 rd) understrukit att solidaritetsklausulen är ett naturligt åtagande i ett sammanhållet politiskt förbund som unionen. Utskottet förutsatte att regeringen lämnar en redogörelse om effekterna av solidaritetsklausulen och vilka åtgärder det krävs för att genomföra den (UtUB 13/2006 rd). Det är viktigt att det finns beredskap för de åtgärder klausulen innefattar, menar utskottet. Regeringen redogör i propositionen i detalj för hur vår lagstiftning förhåller sig till att klausulen genomförs. Av redogörelsen kan man sluta sig till att den legislativa grunden för genomförande av klausulen är som den ska och att åtgärderna enligt solidaritetsklausulen numera är beaktade såväl i lagen om försvarsmakten som i värnpliktslagen (FsUU 4/2008 rd).

På initiativ av rådet för rättsliga och inrikes frågor tas en kris- och katastrofordning fram för unionen med procedurer som är lämpliga för att genomföra solidaritetsklausulen. Det som talar för en sådan ordning är att de civila myndigheterna, inte minst inrikesförvaltningen, föreslås ha huvudansvaret i situationer där solidaritetsklausulen sannolikt skulle bli aktuell. Utrikesutskottet framhåller att regeringen bör arbeta för att det inte upprättas överlappande strukturer i unionen. Utskottet har tidigare påpekat (UtUB 2/2006 rd) att det är inkonsekvent att använda säkerhets- och utrikespolitiska beslutsstrukturer för att genomföra klausulen utan att besluten borde tas av de institutioner som behandlar inrikes frågor.

Insatserna för att genomföra solidaritetsklausulen kan betraktas som gränsöverskridande handräckning som olika myndigheter i medlemsstaterna ger på den begärande statens önskan. På denna punkt hänvisar utskottet också till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2008 rd), där det framhålls att solidaritetsklausulen i princip bör genomföras i samråd mellan räddningsmyndigheterna och polisen och att samarbetet kan stödjas genom att soldater eller försvarsmateriel ställs till förfogande för biståndsuppdrag som en form av internationell handräckning. Trots att solidaritetsklausulen inte lämpar sig för militär

krishantering i det nationella beslutsfattandet ser utrikesutskottet (UtUB 2/2006 rd) helst att alla medlemsstater ställer fram sina resurser, också de militära, för genomförande av klausulen. Samtidigt kan det påpekas att också om man mest talar om inrikesförvaltningens och försvarsförvaltningens resurser i genomförandet av solidaritetsklausulen utesluter exemplen inte varandra. Beroende på situation kan också andra myndigheter delta i insatser enligt solidaritetsklausulen på bred front.

### **Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse**

Lissabonfördraget innehåller en bestämmelse som säger att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse intar en särställning i unionens verksamhet. Motsvarande bestämmelse finns i de gällande fördragen. Med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse avses tjänster som det allmänna har bestämt särskilda krav för exempelvis när det gäller att beakta territoriella eller sociala synpunkter. En nyhet i Lissabonfördraget är ändå att unionen ges möjlighet att fastställa principer och ekonomiska och finansiella villkor för dessa tjänster. Finland förhöll sig avvaktande till denna möjlighet. Till fördraget hör ett protokoll där det betonas att bestämmelserna i fördragen inte på något sätt ska påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art. Dessutom begränsas den nya befogenheten med en formulering som inskränker dess räckvidd. Kommunikationsutskottet, ekonomiutskottet, kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet lyfter i sina utlåtanden fram tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse och hur flertydig definitionen är, och de betonar också att medlemsstaternas särdrag måste beaktas när bestämmelsen tillämpas (KoUU 11/2008 rd, EkUU 15/2008 rd, KuUU 6/2008 rd och ShUU 6/2008 rd). Kommunikationsutskottet anser att regeringen i fråga om tjänsterna ska understryka möjligheterna att utnyttja nationella befogenheter, så att tillräckligt stor hänsyn kan tas till de nationella behoven när det gäller tjänsterna.

### **Unionens yttre förbindelser**

I det konstitutionella fördraget var det centrala målet i fråga om yttre förbindelser att unionens yttre åtgärder skulle bli mer samstämmiga och effektivare. Svagheten i unionens verksamhet på detta område har ansetts vara att den är splittrad eftersom de yttre åtgärderna och den yttre representationen varit fördelade på flera aktörer. De delar i Lissabonfördraget som gäller yttre åtgärder är oförändrade i förhållande till det konstitutionella fördraget, om man undantar mindre förändringar såsom att benämningen utrikesminister frångås. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utgör även i fortsättningen en separat helhet där det är medlemsstaterna som är behöriga, men nya institutionella arrangemang ger bättre förutsättningar till mer enhetligt agerande.

Den väsentliga förändringen är det övergripande uppdraget som hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Den höga representanten är den person som representerar unionen inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, leder rådet för utrikes frågor och är en av kommissionens vice ordförande och samtidigt den kommissionär som svarar för yttre förbindelser inom kommissionen. Med andra ord är den höga representanten unionens behöriga företrädare inom hela området yttre förbindelser. Detta kommer att göra unionens yttre representation klar mer samstämmig, eftersom en och samma person kommer att svara för hela verksamhetsområdet. Det bör noteras att varken kommissionens ordförande eller Europeiska rådets ordförande har uppgifter med motsvarande verksamhetsmässiga täckning. Kommissionens ordförande kan representera unionen bara i fråga om yttre förbindelser och Europeiska rådets ordförande när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I praktiken kommer den höga representanten att vara unionens utrikesminister, även om den benämningen slopades.

En europeisk avdelning för yttre åtgärder ska inrättas. Den ska vara den höga representantens instrument och avses bestå av tjänstemän från kommissionen och rådets generalsekretariat och

av utsänd personal från medlemsländerna. Unionens delegationer i tredjeländer ska lyda under tjänsten för yttre åtgärder, och de kommer i fortsättningen att företräda både kommissionen och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp). Utrikesutskottet har behandlat den europeiska avdelningen för yttre åtgärder i detalj i ett separat utlåtande (UtUU 6/2005 rd), och de grundläggande ställningstagandena gäller fortfarande. Utskottet påpekar att inrättandet av avdelningen är en av de genomförandefrågor som Lissabonfördraget lämnade öppen och att diskussioner pågår. Det är viktigt, menar utskottet, att avdelningen också blir ett instrument för Europeiska rådets ordförande när det gäller hans eller hennes Gusp-uppgifter; detta i syfte att hålla unionens åtgärder så enhetliga som möjligt. Utskottet har också ansett det vara viktigt att det fortsatt är kommissionen som bereder ärenden där gemenskapens behörighet är stor. Detta är särskilt ändamålsenligt inom handelspolitiken, där också handelskommissionärens uppgift fortsatt bör vara enhetlig eftersom den gemensamma handelspolitiken är ett område där unionens yttre åtgärder varit effektiva och fått genomslag.

På den gemensamma handelspolitikens område för Lissabonfördraget över utländska direktinvesteringar och tjänstehandel till området där unionen har exklusiv befogenhet. Finland har ansett detta vara en viktig förändring eftersom en allt större del av världshandeln är handel med tjänster. När befogenheten i fråga om tjänstehandel överförs till unionen kommer unionens förhandlingsposition att förbättras avsevärt och handelspolitiken att kunna genomföras effektivare. Man blev också tvungen att precisera den offentliga basservicens relation till handelspolitiken när tjänstehandeln överfördes till unionens exklusiva befogenhet och blev föremål för beslut med kvalificerad majoritet. Fördraget innehåller på initiativ av Sverige och Finland en bestämmelse enligt vilken besluten på områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård ska fattas med enhällighet, om berörda avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster. Social- och hälso-

vårdsutskottet påpekar i sitt utlåtande att det inte finns några bestämmelser om hur störningar ska definieras (ShUU 6/2008 rd). Utrikesutskottet noterar utifrån inhämtad sakkunnigredogörelse att störningar kommer att definieras som en del av unionens handelspolitiska beslutsprocess och att detta kräver initiativ från medlemsländernas sida.

Europaparlamentet får genom Lissabonfördraget en funktion inom unionens handelspolitiska beslutsfattande, där det enligt de gällande fördragen inte har haft någon beslutanderätt. I fortsättningen kommer också Europaparlamentets godkännande att krävas för handelspolitiska avtal och inte bara rådets. Enligt uppgift från sakkunniga kommer Europaparlamentets deltagande sannolikt att påverka handelspolitiken stort och att kräva att parlamentet involveras tidigt i förhandlingarna.

Utskottet noterar att allt fler handelspolitiska avtal kommer att godkännas enbart genom beslut av unionen i och med att unionens handelspolitiska befogenhet ökar. De s.k. blandade avtalen där det ingår frågor inom både unionens och medlemsstaternas befogenhet kommer också i framtiden att föreläggas riksdagen för godkännande. Tidigare har de handelspolitiska avtalen normalt kommit till riksdagen för godkännande som blandade avtal, eftersom de innehållit bl.a. bestämmelser om tjänstehandel. Därför bör man lyfta fram 96 och 97 § i grundlagen när det gäller att lämna avtal till riksdagen i ett tidigt beredningsskede och samtidigt beakta att avtalen som sagt också måste granskas med avseende på deras verkningar i fråga om offentlig basservice.

### **Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken**

De väsentliga förändringarna i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) är det strukturerade samarbetet i fråga om militär kapacitet och medlemsstaternas skyldighet att ge varandra stöd och bistånd (dvs. de s.k. säkerhetsgarantierna). Europeiska försvarsbyrån, som inrättats för att utveckla det europeiska samarbetet i fråga om försvarsmateriel, har



redan inlett sin verksamhet med stöd av separata beslut. Lissabonfördraget ökar också den civila krishanterings betydelse genom att civil krishantering nämns fler gånger i fördragstexten.

#### *Strukturerat samarbete*

Genom Lissabonfördraget skapas en mekanism för permanent strukturerat samarbete. De medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden kan upprätta ett permanent strukturerat samarbete med tanke på de mest krävande uppdragen. Det permanenta strukturerade samarbetet ger de medlemsstater som så önskar möjlighet att avancera snabbare när det gäller att utveckla den militära kapaciteten i syfte att utföra de mest krävande uppdragen.

Rådet fattar beslut om upprättande av samarbetet med kvalificerad majoritet efter att ha hört den höga representanten. De medlemsstater som redan deltar i det permanenta strukturerade samarbetet fattar ett beslut i rådet om deltagande för medlemsstater som i ett senare skede önskar delta i samarbetet. Beslutet fattas då med kvalificerad majoritet efter att den höga representanten har hört. Försvarsutskottet anser (FsUU 4/2008 rd) att Finland uppfyller villkoren för deltagande i samarbetet och att ett deltagande skulle vara ändamålsenligt. Utrikesutskottet hänvisar också till ett expertutlåtande och slår fast att det är motiverat att ta ställning till det strukturerade samarbetet ofördröjligen. Om ett deltagande ligger i Finlands intresse bör vi delta redan i inledningsfasen eftersom de bästa möjligheterna att påverka hur samarbetet utformas föreligger då (FsUU 4/2008 rd). Om vi vill delta i ett senare skede krävs det att de deltagande länderna godkänner detta i enlighet med förfarandet ovan.

#### *Inbördes skyldighet att ge stöd och bistånd*

Lissabonfördraget innefattar en skyldighet för medlemsstaterna att ge varandra stöd och bistånd (den s.k. klausulen om säkerhetsgarantier). Den berörda bestämmelsen säger att om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd

och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Där sägs det också att klausulen inte ska påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Vidare sägs det att Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

Utrikesutskottet har gått igenom skyldigheten att ge stöd och bistånd i detalj i tidigare betänkanden (UtUB 2/2006 rd och UtUB 13/2006 rd). Utskottet hänvisar också till försvarsutskottets utlåtande om Lissabonfördraget, där det utskottet kommenterar skyldigheten (FsUU 4/2008 rd). Skyldigheten att ge stöd och bistånd är inte ändrad i förhållande till det konstitutionella fördraget, och det förekom inte heller några försök att öppna frågan under regeringskonferensen 2007.

Enligt de juridiskt sakkunniga som utskottet har hört är Lissabonfördragets klausul om stöd och bistånd formulerad så att den är en rättsligt bindande och också en typisk fördragsbestämmelse som gäller militärt stöd och bistånd. Som andra exempel kan nämnas Västeuropeiska unionens (VEU) respektive Natos motsvarande skyldighet när det gäller att ge stöd och bistånd. Enligt de juridiskt sakkunniga är det också klart att hänvisningen till den särskilda karaktären hos vissa länders säkerhets- och försvarspolitik inte innebär att dessa länder inte skulle omfattas av skyldigheten att ge stöd och bistånd. Skyldigheten är direkt bindande för medlemsstaterna och tilldelar inte unionen direkt någon uppgift när det gäller att fullgöra skyldigheten, utan det är uttryckligen fråga om en skyldighet för medlemsstaterna att hjälpa varandra och vice versa en rättighet att få hjälp.

När det gäller säkerhetsgarantier i olika fördrag är det de politiska och militära förhållandena bakom formuleringarna som är det väsentliga, inte klausulernas exakta lydelse, påpekar utskottet. I sista hand får skyldigheten sin innebörd av de stater som förbundit sig vid garantin,

dvs. av deras intentioner och kapacitet och av hur de agerar.

Utskottet konstaterar att den finska statsledningen i sina uttalanden poängterat att Finland tar medlemsstaternas skyldighet att ge varandra stöd och bistånd på allvar, är redo att i förekommande fall lämna andra medlemsstater stöd och bistånd och förväntar sig stöd och bistånd av de andra medlemsstaterna i de situationer som skyldigheten avser. För den finländska säkerhetspolitiken är detta ett relevant och konsekvent vägval, menar utskottet. Utskottet konstaterar att Sverige definierat sin hållning till skyldigheten att ge stöd och bistånd på samma sätt (bl.a. Säkerhet i samverkan — Förvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46).

Utrikesutskottet slår fast att skyldigheten att ge stöd och bistånd enligt Lissabonfördraget inte i sig innebär en övergång till ett gemensamt försvar. Det finns en separat bestämmelse om detta i Lissabonfördraget. Enligt den kan en övergång till ett gemensamt försvar ske när Europeiska rådet fattar ett enhälligt beslut om detta. Skyldigheten att ge stöd och bistånd medför ändå att unionen får ett drag som är utmärkande för militärallianser, även om det samtidigt måste sägas att unionen inte är en militärallians utan en omfattande säkerhetsgemenskap. I Nato föregick en sådan skyldighet uppbyggnaden av praktisk beredskap för dess genomförande. EU håller inte i detta skede på att få en gemensam beredskap för territoriellt försvar, eftersom 21 av EU:s medlemsstater har ordnat sin beredskap för ett kollektivt försvar genom Nato. EU:s medlemsstater upplever inte heller att de skulle vara militärt hotade på ett sätt som kräver upprättande av ett gemensamt försvar. Motsvarande skyldighet inom Nato gäller självfallet inte länder som inte hör till organisationen, men samtidigt utgör det inget hinder för militärt stöd och bistånd mellan EU-länderna att de flesta av dem stöder sig på Natos strukturer. Det är klart att stöd- och biståndsskyldigheten inom EU inte är något man aktivt dryftar i de länder som hör till Nato, men den ifrågasätts inte heller. Det rör sig ändå om en viktig fråga för de av EU-länderna som inte hör

till Nato, och den kräver att de gör en egen bedömning av saken.

Hänvisningen i klausulen till den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik äger enligt utskottet relevans både för Natoländerna och för de medlemsstater som har egna legislativa bestämmelser eller traditioner när det gäller att fastställa landets säkerhetspolitiska strategi, t.ex. Österrikes neutralitet, som är inskriven i grundlagen, och Irlands traditionella neutralitetspolitik. Utrikesutskottet betonar att hänvisningen till den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik inte heller i ljuset av de redogörelser utskottet fått i saken betyder att dessa länder skulle undantas från säkerhetsgarantin, utan samma rättigheter och skyldigheter som gäller även de andra medlemsstaterna gäller dem.

Utskottet understryker att säkerhetsgarantierna har verklig betydelse. Europeiska unionen är en sammanhållen politisk union där medlemsstaterna förenas av täta politiska kontakter. Unionen bygger på en gemensam värdegrund, en gemensam beslutsprocess, en gemensam rättslig grundval, ett integrerat näringsliv och en vilja till gemensamt agerande också inom utrikes- och säkerhetspolitiken. I det läget är det enligt utskottet klart att om en medlemsstat angrips kommer de övriga till hjälp på många olika sätt, även militärt. Utskottet har också tidigare betonat att det skulle vara inkonsekvent om försvaret inte omfattades av en likadan anda av solidaritet som unionens alla åtgärder i övrigt (UtUB 2/2006 rd).

Trots att unionen inte har några planer på att införa ett gemensamt försvar i detta skede, står det ändå klart att det bland unionens medlemsstater finns länder med hög militär kapacitet, inklusive två kärnvapenstater, och dessutom har medlemsstaterna en god beredskap för samverkan som har finslipats genom krishantering, noterar utskottet. Det är klart, anser utskottet, att EU-länderna kan ge varandra militärt stöd och bistånd också i praktiken och att denna möjlighet i sig har en stor avskräckande effekt som skyddar medlemsstaterna. Givetvis skulle en utveckling av de institutionella strukturerna i detta syfte vara ägnad att öka denna beredskap. Ut-

skottet påpekar att EU:s militära strukturer utvecklas genom krishantering och att EU-operationerna redan i detta nu har tillgång till nationella militära staber med hög kapacitet.

Utrikesutskottet uttalar som sin ståndpunkt att skyldigheten att ge stöd och bistånd inom unionen är klar. Den avviker i princip inte från motsvarande skyldighet inom Nato, inte heller i det avseendet att beslutet att ge stöd och bistånd alltid fattas separat i det enskilda fallet och kräver politiska överväganden från medlemsstaternas sida. Också Natos militära styrkor är beroende av organisationens medlemsstater. En väsentlig kvalitativ skillnad i förhållande till Nato är naturligtvis den att EU inte har motsvarande välutvecklade strukturer för planering och samordning av militärt stöd och bistånd. Det är fråga om samma utveckling som i fråga om unionens utrikespolitik, där det allt närmare utrikespolitiska samarbetet har inneburit att en medlemsstat i praktiken inte kan vara utrikespolitiskt neutralt eftersom det förbundet sig vid unionen och dess gemensamma mål. Stöd- och biståndsskyldigheten och det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet, som intensifieras parallellt med skyldigheten, innebär att medlemsstaterna är bundna till varandra på många olika sätt, även militärt.

Utrikesutskottet förutsatte i samband med att det konstitutionella fördraget behandlades att det lämnas en redogörelse om effekterna av stöd- och biståndsskyldigheten och vilka åtgärder det krävs för att genomföra den (UtUB 13/2006 rd). Redogörelsen togs fram av statssekreterare Teija Tiilikainen och den lämnades till utrikesutskottet i april 2008 (USP 7/2008 rd). Det är ett betydande bidrag till analysen av stöd- och biståndsskyldigheten. För klarhets skull konstaterar utskottet ändå att den bedömning som görs i redogörelsen i fråga om beslut som rör stöd- och biståndsskyldigheten enligt utskottets uppfattning och också enligt de juridiskt sakkunniga som utskottet hört inte är motiverad. Utskottet hänvisar också till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2008 rd). Utrikesutskottet påpekar att

det inte krävs ett enhälligt beslut inom unionen för genomförande av skyldigheten eftersom den är direkt bindande för medlemsstaterna och inte tilldelar unionen befogenhet att besluta om stöd och bistånd. Varje medlemsstat fattar själv, på begäran av den medlemsstat som utsätts för ett angrepp, beslut om att ge stöd och bistånd och om vad det omfattar. Detta utesluter naturligtvis inte att sådana krissituationer samtidigt också skulle behandlas av EU:s institutioner, men de fattar inte beslutet om att ge stöd och bistånd. Det beslutet ankommer på medlemsstaterna.

Utrikesutskottet bedömde under sin behandling om skyldigheten är tillämplig på interna väpnade konflikter i en medlemsstat och då med inbördeskrig som det mest extrema och ytterst teoretiska exemplet. Utskottet slår fast att varje medlemsstat kommer att pröva varje begäran som gäller stöd- och biståndsskyldigheten från fall till fall, men att beskrivningen av skyldighetens tillämpning på ett militärt angrepp på en medlemsstats territorium utgår från ett antagande om att angriparen är en aktör utanför medlemsstaten.

Utrikesutskottet påpekar att statssekreterare Tiilikainens redogörelse också tar upp frågan om utveckling av den nationella beredskapen, också lagstiftningen, när det gäller stöd- och biståndsskyldigheten. Det är i praktiken möjligt att ge militärt stöd och bistånd exempelvis genom att stifta speciallagar som är tillämpliga på det enskilda fallet. Utrikesutskottet anser ändå att regeringen bör utreda vår beredskap. De praktiska förutsättningar som varje enskilt medlemsland har att bidra med hjälp är en väsentlig del av skyldigheten att ge stöd och bistånd.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att utrikesutskottet anser att stöd- och biståndsskyldigheten enligt Lissabonfördraget är ett rättsligt förpliktande åtagande som stärker vår säkerhet. EU-länderna har praktisk beredskap att ge varandra stöd och bistånd, och i kombination med den nära politiska sammanhållningen dem emellan ger denna beredskap stöd- och biståndsskyldigheten betydelse.

## Åland

Grundlagsutskottet har behandlat Lissabonfördraget med avseende på Ålands självstyrelse (GrUU 13/2008 rd). Det konstaterar att Ålands lagting måste ge sitt bifall till ikraftträdandelagen i de frågor som enligt självstyrelselagen faller inom landskapets behörighet och att beslutet om ikraftträdandelagen när det gäller Lissabonfördraget måste fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Bifall till ikraftträdandelagen är ett villkor för att de bestämmelser i fördraget som hänför sig till frågor som faller inom landskapets behörighet ska träda i kraft. Ålands bifall är emellertid inte ett villkor för hur Finlands vilja att binda upp sig kommer till eller hur Finland uttrycker den. Grundlagsutskottet påpekar emellertid i sitt utlåtande att det uppkommer en rättsligt sett mycket oklar situation om Åland inte ger sitt bifall till ikraftträdandelagen, eftersom Finland som part i fördraget inte skulle kunna garantera att fördraget genomförs på behörigt sätt i landskapet. Man håller för närvarande på att ordna lagtingets deltagande i kontrollen av att subsidiaritetsprincipen efterlevs. Utrikesutskottet instämmer i grundlagsutskottets påpekande att det finns all anledning att fortfarande försöka undvika en sådan rättsligt oklar situation. Utrikesutskottet noterar att Åland också tagit upp frågan om sin talerätt i unionens domstolar när det gäller frågor som ingår i landskapets behörighet, behovet att klarlägga vad unionens ställning som juridisk person får för konsekvenser för Åland och frågan om representation i Europaparlamentet.

I detta sammanhang konstaterar utrikesutskottet att Ålands folkrättsliga ställning enligt regeringens proposition inte påverkas av Lissabonfördragets bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Regeringen slår också fast att man vid genomförandet av stöd- och biståndsklausulen måste ta hänsyn till internationella förpliktelser som gäller en demilitarisering och neutralisering av Åland. Utskottet håller med om dessa påpekanden.

## Riksdagens samtycke och behandlingsordning

Utrikesutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 13/2006 rd) som i detalj behandlar behovet av riksdagens samtycke, godkännandebeslutets räckvidd och behandlingsordningen. Enligt grundlagsutskottet krävs riksdagens samtycke till Lissabonfördraget, och dessutom måste fördraget godkännas med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och lagförslaget behandlas i inskränkt grundlagsordning (95 § 2 mom. i grundlagen).

## Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

*att riksdagen godkänner fördraget i propositionen och*

*att lagförslaget godkänns utan ändringar.*

Helsingfors den 30 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml  
vordf. Markku Laukkanen /cent  
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml  
Eero Heinäluoma /sd  
Antti Kaikkonen /cent  
Antti Kalliomäki /sd  
Tanja Karpela /cent  
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent  
Annika Lapintie /vänst  
Elisabeth Naucclér /sv  
Pekka Ravi /saml  
Ben Zyskowicz /saml  
ers. Juha Korkeaoja /cent  
Heikki A. Ollila /saml (delvis)  
Erkki Tuomioja /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara,  
utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.

## RESERVATION

**Motivering**

Vänsterförbundets riksdagsgrupp såg det som nödvändigt och motiverat att hålla en folkomröstning om EU:s konstitutionella fördrag i sin avvikande mening i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 9/2006 rd — SRR 6/2005 rd) och i sin reservation i utrikesutskottets betänkande (Reservation 3 i UtUB 2/2006 rd — SRR 6/2005 rd).

Lissabonfördraget ersätter det konstitutionella fördraget, som antogs av riksdagen 2006 och ratificerades av republikens president i december samma år men som aldrig trädde i kraft. Lissabonfördraget går i allt väsentligt ut på detsamma som det konstitutionella fördraget.

Genom fördraget får EU:s beslutsfattande organ utökad behörighet jämfört med EU:s behörighet enligt Finlands anslutningsfördrag (Maastrichtfördraget), som folkomröstningen 1994 gällde. Sedan dess har grundfördragen (Amsterdamfördraget och Nicefördraget) ändrats och ändras nu ytterligare genom Lissabonfördraget. Lissabonfördraget innebär att EU får utvidgad befogenhet i utrikespolitiska frågor och i rättsliga och inrikes frågor. Fördraget innebär en ökning av kvalificerat majoritetsförfarande i rådet, och Europaparlamentets makt ökar genom att medbeslutandeförfarandet tillämpas mer. Beslut om minimiskattenivåer ska endast

kunna fattas med enhällighet. De olika utskotten har kommit med allsidiga bedömningar av Lissabonfördraget i sina utlåtanden. I de avvikande meningarna har många olika synpunkter tagits upp.

I utskottet lyfte jag fram att Europeiska rådets permanenta ordförande som person bör representera positiva europeiska värderingar bl.a. i fråga om bruk av vapenmakt. I det här sammanhanget ansåg jag det påkallat att utskottet skulle påpeka att artikeln om anfallskrig snarast möjligt bör sättas i kraft i fördraget om internationella brottmålsdomstolen. Men majoriteten i utskottet var tyvärr inte inne på samma linje.

Det bör hållas en rådgivande folkomröstning om Lissabonfördraget innan det godkänns.

**Förslag**

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

*att riksdagen inte godkänner Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, antaget i Lissabon den 13 december 2007, och*

*att lagförslaget förkastas.*

Helsingfors den 30 maj 2008

Annika Lapintie /vänst