

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2000 rd

Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2000 statsrådets redogörelse "Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000" (SRR 1/2000 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Paavo Lipponen och EU-specialmedarbetaren för EU-frågor Jari Luoto
- understatssekreteraren för EU-frågor Antti Peltomäki, statsrådets kansli
- ambassadör Antti Satuli, linjedirektör Ora Meres-Wuori och lagstiftningssekreterare Petri Helander, utrikesministeriet

- enhetsdirektör, lagstiftningsrådet Tiina Astola och lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- vice ordföranden för beredningsgruppen för EU:s grundstadga, riksdagsledamot Gunnar Jansson, medlemmen, riksdagsledamot Tuija Brax, medlemmen, justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula och esättaren, ledamoten av Europaparlamentet Ulpu Iivari
- professor Esko Antola
- professor Kari Joutsamo
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professor Tuomas Ojanen
- politices doktor Teija Tiilikainen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Matti Wiberg.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I redogörelsen presenteras regeringens utgångspunkter och mål inför konferensen med företrädare för Europeiska unionens medlemsstaters regeringar (IGC) 2000. Där hänvisas till regeringens mål och åtgärder under regeringskonferensen 1996 och programmet för regeringen Lipponen II. Vidare redovisas en utredning som lämnats under Finlands ordförandeskap för att utreda och bedöma olika alternativ för vissa institu-

tionella frågor inför regeringskonferensen och konklusioner från Europeiska rådet i Helsingfors. Enligt redogörelsen har Finland haft en agenda för regeringskonferensen som uppgjorts utifrån dessa frågor som sin utgångspunkt. Men om agendan utvidgas till att omfatta frågor som inte tas upp i redogörelsen, kommer statsrådet att komplettera sin redogörelse.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Regeringskonferensens betydelse

Institutionella frågor hade en central plats i regeringskonferensen 1996, som ledde till Amsterdamfördraget. Frågan om kommissionens storlek och sammansättning och om vägningen av röster i rådet fick dock ingen lösning. Därmed var ändringarna i Amsterdamfördraget inte tillräckliga med tanke på intagningen av nya medlemmar, även om det utifrån dessa ändringar var möjligt att inleda förhandlingar om en utvidgning. Enligt protokoll nr 11, som fogats till fördraget om Europeiska unionen och EG-grundfördragen, skall "minst ett år innan antalet medlemsstater i Europeiska unionen överstiger tjugugo ... en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar sammankallas för att utföra en grundlig översyn av de bestämmelser i fördragen som rör kommissionens sammansättning och institutionernas funktionssätt".

Institutionella frågor som inte omfattas av Amsterdamfördraget utgör det huvudsakliga innehållet för regeringskonferensen 2000, men även andra frågor kan tas upp. För första gången i Europeiska unionens historia har agendan för regeringskonferensen lämnats öppen och därför är det fullt möjligt att regeringskonferensen 2000 kan svälla ut betydligt utöver det som ursprungligen var avsikten. Regeringen bör snabbt informera riksdagen om alla ändringar i agendan.

Regeringskonferensen 2000 är mycket viktig med tanke på Europeiska unionens framtid. Som det ser ut nu är denna regeringskonferens den sista med 15 medlemsstater. När medlemsstaterna blir fler, är det ännu svårare att ändra grundfördragen. Den förestående utvidgningen kan innebära en väsentligt mera djupgående förändring av unionen än tidigare utvidgningar, eftersom de nya medlemmarnas ekonomiska och politiska utveckling under de senaste decennierna har varit en helt annan än i de nuvarande medlemsländerna.

Vid regeringskonferensen står utvidgningsprocessens och hela unionens trovärdighet på spel. Ett misslyckande i de institutionella frågorna kunde tolkas som så att EU och dess medlemsstater är oförmögna att fatta de politiska beslut som en utvidgning kräver och att ta in nya medlemmar i unionen.

För att utvidgningsprocessen skall kunna ros i land är det vidare skäl att understryka hur viktigt det är att resultaten uppnås inom utsatt tid, före utgången av 2000. Det går inte att undvika en stram tidsplan för att medlemsstaterna skall hinna behandla slutresultatet av regeringskonferensen i den ordning deras konstitutioner föreskriver och ratificera fördraget innan de första nya medlemmarna tillträder unionen. Unionen har uttalat sin beredskap att ta emot nya medlemmar när resultaten av regeringskonferensen har fastställts från och med slutet av 2002 så fort de nya medlemmarna klarar av att uppfylla sina medlemsförpliktelser. Utskottet finner det viktigt att de nya institutionella bestämmelserna i vilket fall som helst träder i kraft först vid den tidpunkt då nya medlemmar tillträder unionen.

Regeringens generella målsättning

I de institutionella frågorna siktar regeringen på en övergripande och konsekvent långtidslösning, som innebär en sammankoppling av kommissionens storlek och sammansättning, vägningen av röster i rådet och utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet. Det väsentliga är ett balanserat slutresultat som tar hänsyn till alla medlemsstaters intressen, vilket förstärker unionens legitimitet i medlemsstaterna och gör beslutsprocessen effektivare.

En utvidgning av Europeiska unionen kräver nödvändigt institutionella lösningar som kan garantera en bättre fungerande union. I detta hänseende förefaller det oundvikligt att ytterligare inskränka området för beslut som kräver enhällighet, trots att en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet och sambeslutsförfarandet, som i redogörelsen kopplats ihop med det, åtminstone i princip försvagar de natio-

nella parlamentens möjligheter till medbestämmande i unionen genom sina egna regeringar. Inom unionen ger ökat beslutsfattande med kvalificerad majoritet kommissionens initiativ större genomslag. Det är i alla fall motiverat att bibehålla kravet på enhälliga beslut i rådet i de viktigaste institutionella frågorna liksom gränsdragningen för unionens kompetens.

Kommissionen

Regeringen anser att det bör finnas en medborgare från varje medlemsstat i kommissionen. Detta tros vara den bästa garantin för kommissionens legitimitet och medlemsstaternas likvärdighet.

Regeringens mål är begripligt. Det innebär att kommissionen i den utvidgade unionen har 25—30 kommissinärer. För att en så stor kommission skall fungera effektivt måste arbetsfördelningen utvecklas och ledamöterna ges ett större ansvar. Med tanke på den institutionella balansen är det inte lämpligt att enskilda kommissinärer görs ansvariga inför Europaparlamentet, även om deras ansvar behöver utvecklas och förtydligas. Det finns ingen orsak att avstå från en likvärdig ställning för alla kommissinärer i den kollegiala beslutsprocessen. Samtidigt måste det väl dock godkännas att kommissinärerna är likvärda snarast i formellt avseende, eftersom olika kommissinärer i verkligheten kan tillmätas mycket olika vikt. Det är redan nu svårt att åstadkomma en balanserad fördelning av kommissionens uppgifter mellan olika kommissinärerna.

Utskottet uppmärksammar att regeringen motiverar sin målsättning bland annat med legitimitetssynpunkter. Utskottet påpekar att medlemskap i kommissionen i detta hänseende inte har någon särställning jämfört med andra institutioner, till exempel EG-domstolen. Det är också skäl att hålla i minnet att kommissionen i första hand bevakar gemenskapernas intressen, medan unionens råd är den naturliga representanten för medlemsstaternas nationella intressen.

Rådet

En omvägning av rösterna i rådet har samband framför allt med de stora medlemsstaternas krav

på kompensation för att de förlorar sin andra kommissarie. Utskottet omfattar regeringens synpunkter och understryker vikten av så enkla regler för beslutsfattandet som möjligt.

En ändring av rösträtten till förmån för de stora medlemsländerna är inte nödvändigtvis på minsta vis ödesdiger för de små medlemsstaterna, eftersom eventuella skillnader i medlemsstaternas syn i beslutsprocessen i rådet vanligen inte avspeglar deras storlek utan helt andra faktorer. Det är bra att komma ihåg att voteringar i rådet är tämligen sällsynta. Det är röstvikterna som avgör hur kompromisser och deras prioriteringar uppstår. En ökad röstvikt för stora medlemsländer kan innebära att kompromisserna i allt högre grad förskjuts mot de stora medlemsstaternas åsikter.

För att säkerställa att rådet fungerar effektivt är det skäl att gå in för beslut med kvalificerad majoritet i större skala. I en utvidgad union betyder beslut med kvalificerad majoritet dock inte nödvändigt att gemenskapspolitiken kan effektiviseras i praktiken. Slutresultatet kan i vissa fall vara det rakt motsatta, eftersom potentialen för koalitioner med kvalificerad majoritet ökar.

Europaparlamentet samt EG-domstolen och förstainstansrätten

Utskottet har inte i sig någonting att anmärka i fråga om regeringens ståndpunkter. Det framhåller dock i fråga om domstolarna att deras största problem inte förefaller att ha att göra med procedurfrågor eller antalet inkommande fall. Till exempel 1998 var antalet inlämnade fall i EG-domstolen omkring en tiondedel av antalet ärenden som tagits upp i högsta förvaltningsdomstolen. Det grundläggande problemet är handläggningstidernas längd; i EG-domstolen tog handläggningen av ett mål i genomsnitt ca 21 månader 1998.

De långa handläggningstiderna förklaras huvudsakligen med unionens flerspråkighet. När det gäller till exempel förhandsavgöranden bestäms målets språk utifrån språket i den nationella rättegång som begäran om förhandsavgörande bygger på, men regeringen i varje medlemsstat som deltar i handläggningen av en begäran i

domstolen har rätt att använda sitt lands officiella språk och få tillgång till handlingarna i målet på detta språk. Slutresultatet är ett invecklat och tungrott översättningsarrangemang, som förlänger handläggningstiden.

Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Under Finlands ordförandeskap framfördes olika synpunkter på frågan om de tilltänkta nya strukturerna för EU:s krishantering kräver ändringar i grundfördragen eller inte. Det blir nödvändigt med ändringar, om de nya beredningsorganen på hög nivå inte kan få sin tilltänkta position utifrån de nuvarande fördragsbestämmelserna och inte minst om de nya institutionernas ställning medför ändringar i det nuvarande institutionella systemet. Också den planerade samgången mellan EU och VEU före årets utgång kan ge upphov till ett visst tryck på ändringar. I det sammanhanget måste VEU:s medlemsstater också ta slutlig ställning till artikel 5 om kollektivt försvar i VEU-fördraget.

Eventuella ändringar i grundfördragen kan få en viss betydelse också för statsförfattningen. Behovet av ändringar skall utredas under Portugals ordförandeskap. På detta stadium nöjer sig utskottet med regeringens allmänna meddelande om att riksdagen regelbundet hålls informerad om händelseförloppet under regeringskonferensen 2000. Vad gäller krishanteringen måste detta bland annat innebära information om huruvida frågan förs upp på regeringskonferensens agenda eller inte.

Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter

EU:s stadga om grundläggande rättigheter bereds utifrån beslut i Europeiska råden i Köln och Tammersfors. Beredningsorganet för stadgan om grundläggande rättigheter organiserade sig i december 1999 och tog sig namnet "beredning". Målet är att beredningen skall få sitt utkast till stadga om grundläggande rättigheter färdigt före Europeiska rådet i december 2000. Toppmötet skall föreslå Europaparlamentet och kommissionen att de tillsammans med rådet under högtidli-

ga former utfärdar stadgan om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen. Därefter skall det utredas särskilt om stadgan skall tas in i grundfördragen och på vilket sätt det vid behov skall ske.

Regeringen anger i sin redogörelse att det är viktigt att förstärka skyddet för de grundläggande rättigheterna för unionsmedborgarna och andra personer som vistas på unionens område. När stadgan om grundläggande rättigheter är färdig är det bra att undersöka om och på vilket sätt den kunde tas in i fördragen, menar regeringen. I princip har regeringen dock vissa förbehåll i denna fråga. Den anser att gemenskapens möjligheter att tillträda Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna också bör utredas.

Utskottet påpekar att beredningen av unionens stadga om grundläggande rättigheter drivs som ett separat projekt i förhållande till regeringskonferensen. Slutpunkten för den nuvarande fasen är Europeiska rådet i Nizza i december 2000. Det är föga troligt att beredningen av stadgan om grundläggande rättigheter i sitt arbete tar ställning till ett tillträde till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Beredningen har dessutom en väsentligt mera vittomfattande uppgift än bara traditionella fri- och rättigheter enligt konventionen om de mänskliga rättigheterna. Om det är önskvärt att frågan om tillträde över huvud taget drivs, måste den tas upp i regeringskonferensen. Vid en eventuell bedömning av ett tillträde till konventionen om de mänskliga rättigheterna bör siktet i första hand vara inställt på att det är EU som tillträder konventionen. Detta aktualiserar i sin tur frågan om unionen som juridisk person, som är förknippad med en rad outredda punkter (GrUU 6/1996 rd, s. 2/1).

Beredningen för stadgan om grundläggande rättigheter utgår från att dess förslag kommer att sättas i kraft som en politisk deklaration. Den har dock helt klart för sig att stadgan genom särskilt beslut kan bli intagen i grundfördragen. Av denna orsak försöker beredningen formulera texten i stadgan redan på detta stadium så att den utan ändringar kan förvandlas till en juridiskt bindande akt. Denna utgångspunkt förefaller åtminsto-

ne i denna förberedelsefas att innebära framför allt att enskilda grundläggande rättigheter ges en formulering som i så hög grad som möjligt stämmer överens med Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

Utskottet tycker inte att ett sådant skrivsätt är entydigt tillrådligt, eftersom konventionen om de mänskliga rättigheterna redan är 50 år gammal och lydelsen inte längre på alla punkter avspeglar de mänskliga rättigheternas gällande innehåll. Det är mycket viktigt att stadgan om grundläggande rättigheter i unionen också tar upp sociala rättigheter och till exempel sådana enskilda rättigheter som inte ingår i konventionen om de mänskliga rättigheterna som principen om god förvaltning, miljörelaterade rättigheter, medbestämmanderättigheter och minoritetsrättigheter.

Även om stadgan om grundläggande rättigheter aldrig blir mer än en politisk förklaring blir den knappast juridiskt betydelslös. Det är mycket troligt att akten i verkligheten får en likadan betydelse för institutionerna som den egentliga primärrätten. Till den del som EG-domstolen i motiven till sina avgöranden skulle hänvisa till stadgan, skulle det sakligt sett vara fråga om stadgans juridiskt bindande verkan.

Utskottet finner det viktigt att inta den hållningen att stadgan om grundläggande rättigheter förr eller senare också blir en juridiskt bindande akt. De grundläggande rättigheternas förpliktande karaktär kan ha en viss betydelse för EU:s trovärdighet och legitimitet i medborgarnas ögon. Viktigare än att försöka se till att stadgan är formulerad som en förklaring vore att utreda under vilka förutsättningar stadgans juridiskt förpliktande natur kan accepteras nationellt. Enligt utskottets mening är följande faktorer centrala i detta avseende:

(1) Det primära syftet med stadgan om grundläggande rättigheter är att skydda enskilda och sammanslutningar mot eventuellt missbruk. Stadgan gäller i första hand Europeiska unionens institutioner och deras fördragsfästa uppgifter och befogenheter.

(2) Stadgan om grundläggande rättigheter gäller medlemsstaterna bara när de verkställer EG-rätt antingen genom regelverk eller beslut.

(3) Föregående punkt aktualiserar frågan om relationen mellan unionens stadga om grundläggande rättigheter och de nationella bestämmelserna om grundläggande rättigheter. Utskottet anser att det ligger i sakens natur att de nationella bestämmelserna om grundläggande rättigheter skall kunna garantera ett effektivare skydd än stadgan om grundläggande rättigheter. Det oaktat bör Finlands representanter i beredningen arbeta för att det skydd som stadgan om grundläggande rättigheter ger i materiellt hänseende så långt som möjligt stämmer överens åtminstone med skyddet för de grundläggande rättigheterna i våra egna bestämmelser.

(4) Stadgan om grundläggande rättigheter skapar inga nya och utvidgar inte heller några gällande uppgifter eller befogenheter.

Konsekvenserna av projektet med en EU-stadga om grundläggande rättigheter för Europarådets system för mänskliga rättigheter kräver en bedömning. I en situation med två parallella europeiska system för grundläggande rättigheter (se GrUU 6/1999 rd) finns det en viss risk för att Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och dess kontrollsystem med tiden får en sekundär ställning i förhållande till unionens system med grundläggande rättigheter. Det ligger i det gemensamma intresset att enhetliga och högkvalitativa grundläggande rättigheter är gällande inom hela kontinenten.

Flexibilitet

Den generella flexibilitetsklausulen i Amsterdamfördraget omfattar bestämmelser om de allmänna principerna och förutsättningarna för flexibilitet. Genom den förestående utvidgningen tillförs unionen en rad länder som i många avseenden skiljer sig från de nuvarande medlemmarna. Därför har det funnits ett visst intresse för att säkerställa dynamiken i integrationsprocessen genom att skapa bättre möjligheter för vissa medlemsstater att gå fram snabbare än andra inom EU-systemet. Utskottet har förståelse för regeringens reserverade hållning i denna frå-

ga. Samtidigt är det dock skäl att komma ihåg de medlemsstater som verkligen önskar en fördjupad integration i vilket fall som helst har kapacitet att driva igenom sin vilja (t.ex. Schengensamarbetet). Denna realistiska synpunkt talar eventuellt för en öppnare inställning från regeringens sida till flexibiliteten. För små medlemsstater är det i alla fall bättre att eventuella föranstaltningar som avser ett närmare samarbete görs inom ramen för unionens grundläggande strukturer och inte utanför dem.

En omstrukturering av grundfördragen

Regeringen anser att en omstrukturering av unionsfördraget och Europeiska gemenskapernas tre separata grundfördrag under regeringskonferensen 2000 inte är motiverad. Den grundläggande tanken bakom en omstrukturering är att indela de nuvarande fördragsbestämmelserna i två kategorier med grundläggande kompetensbestämmelser i den första och andra väsentliga bestämmelser, som bestämmelser om policyerna på olika områden, i den andra. Bestämmelserna i

den första kategorin skulle bara kunna ändras i det nuvarande förfarandet för ändring av grundfördragen, medan ändringar i den andra kategorin skulle kunna genomföras med enhälligt beslut i rådet och godkännande av parlamentet.

Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt och de principiellt särskilt viktiga synpunkter som regeringen motiverar den med. Det finns dock ett alldeles obestriddigt behov av en sådan teknisk omstrukturering av grundfördragen som gör primärrätten lättfattligare och överskådligare genom att de nuvarande fördragen slås ihop till ett enhetligt grundfördrag. Utskottet anser att denna uppgift oundvikligen måste åtgärdas förr eller senare.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det ovan sagda.

Helsingfors den 14 mars 2000

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd (delvis)
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Jukka Mikkola /sd
Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.