

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2000 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands utgångs- punkter och mål vid Europeiska unionens re- geringskonferens 2000

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 februari 2000 statsrådets redogörelse om Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000 (SRR 1/2000 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att stora utskottet skall avge utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Tillfällig ordförande

Utskottet har valt rdl. Pekka Kuosmanen till tillfällig ordförande under den avgörande behand-

lingen av ärendet eftersom utskottets ordförande och vice ordförande var förhindrade att delta i ärendets behandling.

Sakkunniga

Med anledning av ärendet har utskottet hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- ambassadör Antti Satuli
- ledamoten av Europeiska gemenskapernas domstol Leif Sevón.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I statsrådets redogörelse presenteras regeringens utgångspunkter och mål vid den konferens med företrädare för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater (*regeringskonferensen IGC*) som kommer att öppnas i samband med rådets (allmänna frågor) möte i Bryssel 14—15.2.2000. I sitt utlåtande till stora utskottet den 15 oktober 1999 (UtUU 10/1999 rd) förutsatte riksdagens utrikesutskott att statsrådet i god tid före regeringskonferensen ger riksdagen en redogörelse om de frågor som står på konferensens dagordning och om statsrådets ståndpunkter till dem. Stora utskottet omfattade utrikesut-

skottets ståndpunkt (möte 26/1999 rd, 22.10.1999).

En förutsättning för en översyn av de fördrag som utgör grunden för Europeiska unionen (*EU*) är att det ordnas en regeringskonferens, där de avtalade ändringarna i grundfördragen träder i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

Vid den senaste regeringskonferensen IGC 1996, som ledde till att Amsterdamfördraget undertecknades, intog de institutionella frågorna en central plats. Genom Amsterdamfördraget utvidgades bl.a. tillämpningsområdet för omröst-

ning med kvalificerad majoritet i rådet. Kommissionens ordförande fick en starkare ställning och Europaparlamentet stärkt behörighet. Vidare fastställdes ett tak för antalet ledamöter i Europaparlamentet. Däremot lyckades konferensen inte lösa de svåraste institutionella frågorna, som är kommissionens storlek och sammansättning samt vägnings av röster i rådet. Den stannade för en lösning som gjorde det möjligt att inleda förhandlingar om en utvidgning.

I enlighet med protokoll nr 11 till grundfördragen beslutade konferensen att återkomma till de utestående frågorna när utvidgningen av unionen framskrider. I artikel 1 i protokollet föreskrivs att vid den tidpunkt då den första utvidgningen av unionen träder i kraft skall kommissionen bestå av en medborgare från varje medlemsstat, förutsatt att vägnings av röster i rådet då har ändrats på ett sätt som kan godtas av alla medlemsstater. Enligt artikel 2 i protokollet skall en ny konferens sammankallas minst ett år innan antalet medlemsstater i unionen överstiger tjugo, för att utföra en grundlig översyn av de bestämmelser i fördragen som rör kommissionens sammansättning och institutionernas funktionssätt.

EU:s utvidgningsprocess har framskridit snabbare än man tänkte sig när Amsterdamfördraget undertecknades och utvidgningsförloppet har klarlagts. Förhandlingarna med de sex första kandidatländerna har fått en god start och förhandlingar med de följande sex inleds under våren 2000. Konferensen siktar på sådana lösningar som håller för de utvidgningar som finns inom synhåll.

För att säkerställa att Europeiska unionens institutioner kan fungera effektivt efter utvidgningen bekräftade Europeiska rådet i Köln 3—4 juni 1999 sin avsikt att sammankalla en konferens i början av 2000. Målet är att finna en lösning på de institutionella frågor som inte kunde avgöras i Amsterdam men som måste avgöras före utvidgningen.

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser i Köln sammanställde ordförandelandet Finland på eget ansvar en uttömmande rapport (nedan

IGC-rapporten) för Europeiska rådet i Helsingfors för att förklara och sammanfatta olika alternativa lösningar på de utestående institutionella frågorna. IGC-rapporten svarade i stort mot de synpunkter som majoriteten av medlemsstaterna hade. Rapporten tillställdes riksdagens stora utskott den 8 december 1999 som statsrådets utredning (E 32/1999 rd).

IGC-rapporten tar för det första upp frågor som det enligt förarbetena kan föreslås bli uppförda på IGC-dagordningen. De gäller kommissionens storlek och sammansättning, vägnings av röster i rådet, en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för omröstning med kvalificerad majoritet och andra behövliga ändringar som hör samman med dessa frågeställningar och verkställigheten av Amsterdamfördraget. Som ändringar av detta slag ansågs kommissionsledamöternas ansvar, platsfördelningen och medbeslutandeförfarandet i Europaparlamentet, en effektivisering av verksamheten i EG-domstolen och förstainstansrätten och eventuellt också andra institutionella ändringar, inte minst i revisionsrätten. Dessa frågor bör få en lösning i konferensen före utgången av 2000.

I IGC-rapporten behandlades dessutom en del andra institutionella frågor som kommit fram under beredningen men som inte föreslogs bli uppförda på dagordningen för konferensen, för att förhandlingarna skulle kunna slutföras inom den tid som Europeiska rådet i Köln hade utsatt. Hit hör separata processer som samtidigt är parallella med konferensen, som Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och ett utkast till en EU-stadga om grundläggande rättigheter.

I enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Helsingfors bör konferensen slutföra sitt arbete och komma överens om eventuella ändringar i fördragen senast i december 2000. Konferensen kommer att behandla de institutionella frågor som tas upp i IGC-rapporten. Enligt slutsatserna kommer följande ordförandeland, Portugal, att rapportera till Europeiska rådet om de framsteg som görs vid konferensen och Portugal kan föreslå ytterligare frågor på konferensens dagordning.

Enligt statsrådets redogörelse bör regeringskonferensen ställa upp tre klara mål. För det första bör dagordningen koncentreras på sådana nödvändiga institutionella reformer som utvidgningen kräver. Målet bör vara heltäckande och hållbara institutionella reformer som gör det möjligt för EU att utvidgas och ta emot alla stater som är med i utvidgningsprocessen. För det andra bör konferensen ta sikte på ett politiskt motiverat och balanserat slutresultat, som kan förstås och accepteras av medborgarna i medlemsstaterna. För det tredje bör regeringskonferensen ha slutfört sitt arbete före utgången av 2000 för att undvika dröjsmål i utvidgningen. Finland utgår från en dagordning som står i linje med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Helsingfors. Om dagordningen utsträcks till att

omfatta frågor som inte behandlas i denna redogörelse kommer statsrådet att se till att redogörelsen kompletteras på lämpligt sätt.

Den slutliga lösningen på de institutionella frågorna kommer att vara en övergripande lösning som kopplar samman de centrala punkterna, dvs. kommissionens sammansättning och storlek, vägning av rösterna i rådet och utvidgad tillämpning av omröstning med kvalificerad majoritet. Regeringen eftersträvar en övergripande och konsekvent lösning på sikt. Det är av central betydelse att slutresultatet blir balanserat och att det tar hänsyn till alla medlemsstaters intressen för att EU:s legitimitet skall stärkas i samtliga medlemsstater och beslutsfattandet bli effektivare.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Stora utskottet har haft tillfälle att aktivt följa beredningen av dagordningen för regeringskonferensen 2000 under Finlands och Tysklands ordförandeskap. Linjedragningarna i redogörelsen beträffande dagordningen svarar mot utskottets syn. När utskottet följde upp regeringskonferensen 1996 under den föregående valperioden hade det likaså möjlighet att göra en bedömning av de flesta frågor som tas med på dagordningen för regeringskonferensen 2000.

Statsministern gav i maj 1995 riksdagens stora utskott och utrikesutskott en utredning om Finlands förberedelser inför 1996 års konferens för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater. Stora utskottet lämnade den 22 november 1995 ett utlåtande i saken (StoUU 2/1995 rd) till statsrådet. Statsrådet presenterade Finlands målsättningar och utgångspunkter vid regeringskonferensen för riksdagen den 27 februari 1996 i sin redogörelse om regeringskonferensen (SRR 1/1996 rd). Riksdagens utrikesutskott lämnade sitt betänkande om redogörelsen

"Finland och regeringskonferensen" (UtUB 7/1996 rd) den 26 april 1996. Innan utskottet lämnade sitt betänkande inhämtade det utlåtanden av riksdagens stora utskott (StoUU 2/1996 rd) och grundlagsutskott (GrUU 6/1996 rd). Utrikesutskottets betänkande, som i hög grad följde ställningstagandena i stora utskottets utlåtande, godkändes som riksdagens utlåtande om redogörelsen vid plenum den 14 maj 1996.

Riksdagen förutsatte i enlighet med utrikesutskottets betänkande UtUB 7/1996 rd att statsrådet kommer med vissa ytterligare redogörelser till riksdagen. I följande utlåtanden och ställningstaganden från riksdagens utskott, som har samband med statsrådets utredningar till stora utskottet under 1996 års regeringskonferens, tas upp frågor som kommer till behandling också vid den förestående regeringskonferensen:

- Statsrådets redogörelse den 25 oktober 1996 om behörighetsfrågor mm. vid regeringskonferensen 1996 som har samband med Europeiska unionens yttre ekonomiska förbindelser (UtUU 23/1996 rd),
- Utrikesministeriets skrivelse den 15 november 1996 om beslutssystemet i EU (be-

slut med kvalificerad majoritet) (StoUU 3/1996 rd),

- Utrikesministeriets skrivelse den 16 maj 1997 och kompletterande utredning den 30 maj 1997 om beslut med kvalificerad majoritet och utvidgning av medbeslutandeförfarandet samt utredning den 16 maj 1997 om strategier avseende miljöavgifter (StoUU 2/1997 rd, FvUU 5/1997 rd, MiUU 6/1997 rd).

Stora utskottet behandlade frågor i anknytning till regeringskonferensen 1996 också i sitt utlåtande (StoUU 4/1996 rd) om statsrådets framtidsredogörelse (SRR 3/1996 rd). I sitt utlåtande (StoUU 3/1997 rd) om Agenda 2000 (E 44/1997 rd) tog utskottet ställning till en utvidgning av unionen och behovet av att ta hänsyn till den vid utveckling av unionens institutioner när Amsterdamfördraget har trätt i kraft. I samband med behandlingen av Amsterdamfördraget i riksdagen lämnade stora utskottet sitt utlåtande StoUU 1/1998 rd till utrikesutskottet.

Regeringskonferensens betydelse och roll i utvidgningen av unionen

Stora utskottet har behandlat EU-utvidgningen i förhållande till en översyn av unionens institutioner i sitt utlåtande StoUU 3/1997 rd om statsrådets redogörelse om Finlands preliminära hållning till meddelandet Agenda 2000. Utskottet framhöll att *"en utvidgning av Europeiska unionen bör vara den primära utgångspunkten för Finlands europapolitik"*. Vidare menade utskottet att *"effekterna av en utvidgning och utvidgningsstrategin bör behandlas med särskild hänsyn till att en utvidgning tillför hela unionen en ekonomisk och social utvecklingspotential"*. Förhandlingarna om en institutionell reform skulle enligt utskottets uppfattning inskränkas till frågor som det var realistiskt att vänta sig en enhällig hållning till. Som exempel på frågor av detta slag nämnde utskottet en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet, ändring av kommissionens sammansättning och en översyn av vägningen av röster i rådet. Utskottet såg det inte som sannolikt att särskilt många av de frå-

gor som har långtgående konsekvenser för relationerna mellan unionen och dess medlemsstater och som varit uppe vid de tre senaste regeringskonferenserna skulle kunna lösas i detta sammanhang. Utskottet ansåg att den nuvarande balansen mellan små och stora medlemsstater så vitt möjligt bör bibehållas vid en utvidgning. I detta sammanhang kan det påpekas att skillnaderna mellan medlemsstaterna till följd av deras olika ekonomiska och samhälleliga utveckling efter utvidgningen kommer att vara betydligt större än till exempel skillnaderna i deras storlek.

Utskottet upprepar ovan framförda synpunkter och bedömer att statsrådets redogörelse står i samklang med dem.

Stora utskottet gjorde en omfattande bedömning av betydelsen av medlemsstaternas likaberättigande och de grundläggande principerna för unionens institutionella struktur i sitt utlåtande till statsrådet StoUU 2/1995 rd, som behandlade förberedelserna inför regeringskonferensen 1996. Utskottet framhöll att *"Europeiska unionen är en allians bestående av suveräna stater. Institutionerna har byggts upp utifrån principen att alla medlemmar är suveräna stater och skall behandlas på lika villkor samtidigt som unionen i viss mån tagit hänsyn till att alla medlemsstater inte har lika stor befolkning eller lika starka ekonomier."*

Utskottet menade att det fanns två orsaker till ett visst tryck på att se över den rådande balansen i medlemsstaternas representation. För det första fanns det de som ansåg att den matematiska modellen inte längre kunde tillämpas när medlemsstaterna var fler än tjugo, eftersom institutionerna då skulle få en alltför stor personal i förhållande till åtagandena och arbetet skulle bli ineffektivt. För det andra fanns det EU-aktörer som av ideologiska skäl ville göra avkall på principen att alla medlemsstater skall vara representerade i institutionerna, eftersom de nationella mandaten ansågs strida mot den fundamentala målsättningen med unionen. Utskottet underströk att det inte var logiskt att påstå att bara de små medlemsstaternas nationella mandat i prin-

cip var onödiga. I praktiken fanns det heller intening som talade för att unionens svårigheter att fatta beslut eller ineffektiviteten berodde på de små medlemsstaterna. Om det blir aktuellt med en begränsning av staternas representation eller deras rättigheter skall detta gälla också de stora medlemsstaterna. Utskottet ansåg att "*Finland bör hålla fast vid principen att alla medlemsstater har samma rättigheter och skyldigheter*". Ändå ansåg utskottet en sådan situation oacceptabel "*där medlemsstater som representerar en minoritet av unionens befolkning kunde få kvalificerad majoritet i rådet*".

Diskussionen om EU:s utveckling mot en federation, dvs. förbundsstat har åter dykt upp i samband med regeringskonferensen 2000. Stora utskottet behandlade detta tema i sitt utlåtande (StoUU 4/1996 rd) till framtidsutskottet om statsrådets redogörelse SRR 3/1996 rd (Finland och Europas framtid). Utskottet framhöll i sitt utlåtande att "EU:s utveckling och framtid inte kan betraktas utifrån förenklningar typ förbundsstatsmodell och regeringssamarbetsmodell" och att det inte finns skäl att jämställa integrationens övernationella och i den bemärkelsen federativa drag med uppkomsten av en federation i traditionell bemärkelse. Det faktum att det under förhandlingarna om Amsterdamfördraget inte gick att avtala ens om att bevilja unionen status som juridisk person, dvs. göra den till en internationell organisation eller anpassa gemenskapens handelspolitiska kompetens till strukturomvandlingen i världsekonomin, visar att en diskussion om unionens utveckling mot en federation är orealistisk.

Utskottet påpekade i sitt utlåtande (StoUU 2/1996 rd) till utrikesutskottet om statsrådets redogörelse om regeringskonferensen 1996 (SRR 1/1996 rd) att "politiken för att utveckla Europeiska unionen bör bedrivas utifrån en tillräckligt klar uppdelning mellan integrationsutvecklingen i Europa i dag, Europeiska unionens rättsliga och politiska struktur samt Finlands nationella intressen". Som en viktig faktor bakom integrationsutvecklingen i Europa såg utskottet det att nationalstaterna inte längre med egna krafter klarar av alla utmaningar de ställs inför. Utskot-

tet poängterade att "färdigt fastslagna koncept inte duger för att klara av de utmaningar som utvecklingen av Europeiska unionen innebär. Det viktiga är hur unionen till fullo kan uppfylla de förväntningar som ställs på den. Förväntningarna kommer från två håll, från medlemsstaterna som vill kunna svara på utmaningarna i det egna samhället och från medborgarna med ambitioner till demokratiskt deltagande under nya förhållanden." Utskottet konstaterade sammanfattningsvis att det därför inte är "förenligt med Finlands reella samhällsekonomiska intressen att diskussionen om en utveckling av EU enbart tar fasta på en bevarad formellt självständig beslutanderätt. För Finland är det också viktigt att unionen effektivt kan ta beslut, som främjar de gemensamma intressena och som binder alla medlemsstater, samt övervaka att de gemensamma besluten faktiskt verkställs."

Utskottet sammanfattar att det övernationella beslutsfattande, som krävs för att lösa gemensamma problem, i utvecklingen av Europeiska unionen har kopplats ihop med bibehållen status för medlemsstaterna som internationellrättsligt och konstitutionellt suveräna stater. När unionen utvidgas till en nästan dubbelt så stor och till sin ekonomiska och sociala utveckling mindre enhetlig grupp av medlemsstater måste man koncentrerat arbeta för att säkerställa att unionens övernationella institutionella struktur fungerar effektivt utan att den gällande balansen mellan olika institutioner eller mellan unionen och medlemsstaterna rubbas.

Kommissionens storlek och sammansättning

Enligt grundfördragen skall det bland kommissionens 20 ledamöter ingå minst en medborgare från varje medlemsstat, men högst två ledamöter av kommissionen får vara av samma nationalitet. I den nuvarande kommissionen ingår två medborgare från Tyskland, Frankrike, Förenade Kungariket, Italien och Spanien. Regeringskonferensen 1996 nådde inte enighet om kommissionens storlek och sammansättning med tanke

på unionsutvidgningen, utan frågan överläts för avgörande till regeringskonferensen strax före utvidgningen.

Enligt redogörelsen diskuterades två grundläggande alternativ under beredningen av regeringskonferensen:

1) en kommission med en medborgare från varje medlemsstat eller 2) en kommission med färre ledamöter än antalet medlemsstater. En kommission där det ingår en medborgare från varje medlemsstat bedömdes öka medborgarnas känsla av samhörighet med unionen. Den garanterar också kännedom om alla medlemsstater i kommissionen, som har exklusiv rätt till lagstiftningsinitiativ i unionen. En kommission med färre ledamöter än antalet medlemsstater motiveras i sin tur med att kommissionen då effektivt kan uppfylla sin funktion som kollegium.

Utöver frågan om antalet ledamöter i kommissionen behandlades också ledamöternas inbördes ställning i de förberedande diskussionerna. För närvarande är kommissionsledamöterna likställda i beslutsprocessen, och kommissionen fattar beslut med enkel majoritet. Men bara sådana ändringar i ledamöternas status som påverkar deras ställning i kommissionens beslutsprocess kräver ändring av fördragen och därmed behandling vid regeringskonferensen.

Vidare har det föreslagits att antalet vice ordförande i kommissionen skall ökas från en eller två enligt de gällande fördragen till exempelvis fem eller sju. Genom unionsfördraget, som trädde i kraft 1993, minskades antalet vice ordförande från sex till högst två.

Regeringen framhåller i sin redogörelse att det skall ingå en medborgare från varje medlemsstat i kommissionen när unionen utvidgas. Enligt statsrådets bedömning kan kommissionen i denna sammansättning arbeta effektivt som kollegium även efter en utvidgning. Vidare menar statsrådet att alla kommissionsledamöter skall vara likvärdiga i den kollegiala beslutsprocessen i kommissionen oberoende av om antalet vice ordförande ökas eller inte.

Också kommissionen granskar i sin färska IGC-rapport [KOM (2000) 34] de två ovan redovisade grundläggande alternativen till samman-

sättning för kommissionen. I rapporten rekommenderas primärt alternativet att frysa antalet ledamöter på nuvarande nivå, dvs. 20. Men kommissionen menar att detta bara kan ske om medlemsstaterna utser sina kandidater till kommissionen i en fördragsfäst bindande turordning för att medlemsstaternas likställdhet och balansen geografiskt och mellan olika stora medlemsstater skall bli tillgodosedda.

Om regeringskonferensen däremot stannar för principen att det skall ingå en ledamot från varje medlemsstat i kommissionen, måste kommissionen nödvändigt omstruktureras i grunden, menar kommissionen. Nödvändiga reformer vore att ge kommissionens ordförande ökade befogenheter att bestämma ledamöternas uppgifter och att fatta beslut, däribland beslut att vissa medlemmar inte ges administrativt ansvar (ledamöter utan portfölj), att uppdra åt vice ordförandena, vars antal också bör ökas, att samordna olika politikområden samt bredare möjligheter att delegera beslutsbefogenheter till enskilda medlemmar.

I redogörelsen motiveras hållningen till antalet ledamöter i kommissionen med att kommissionens legitimitet och förtroendet för kommissionen därigenom kan säkerställas i alla medlemsstater och den juridiska och faktiska likställdheten mellan små och stora medlemsstater värnas. Stora utskottet har omfattat en likadan hållning i sina utlåtanden StoUU 2/1995 rd, StoUU 2/1996 rd och StoUU 2/1997 rd.

Utskottet omfattar statsrådets hållning att det även i fortsättningen bör ingå en ledamot från varje medlemsstat i kommissionen.

Också ett sådant alternativ har diskuterats att kommissionen i stället för sina högst två vice ordförande, som enligt Maastrichtfördraget ansågs vara tillräckligt, godkänner fem eller rent av sju vice ordförande, samtidigt som många ledamöter i kommissionen blir utan portfölj och ordföranden får betydligt utvidgade politiska och juridiska styrbefogenheter. Detta kan lätt leda till en situation där ordföranden och vice ordförandena bildar det verkliga beslutsfattande

kollegiet medan övriga ledamöter får finna sig i att vara ett slags yngre ministrar eller adjungerade ledamöter. I en sådan situation hjälper en liten medlemsstats rätt att få in en av sina medborgare i kommissionen inte nödvändigt till att uppfylla de mål som statsrådet och utskottet motiverar sin principiella ståndpunkt med.

När de länder som nu godkänts för medlemskapsförhandlingar har tillträtt unionen kommer kommissionen att av 27 ledamöter enligt principen med en ledamot för varje medlemsstat. I en så pass stor kommission stöter det förmodligen på avsevärda praktiska svårigheter att tillämpa en genuin kollegialitet i beslutsfattandet. Om den ledamot som Finland föreslår i kommissionen då saknar andra uppgifter än de specialupdrag som ordföranden tidvis förordnar, räcker medlemskap i kommissionen knappast till för att bevaka samma intressen som i den nuvarande situationen.

Utskottet motsätter sig en utökning av antalet vice ordförande i kommissionen.

Vägning av röster i rådet

Vägningen av rösterna för varje ledamot i rådet avsåg ursprungligen att avspegla befolkningens storlek och balansen mellan grupperingar av större, medelstora och mindre medlemsstater. I samband med varje ny utvidgning har den nya medlemsstaten eller de nya medlemsstaterna placerats i en röstkategori enligt samma princip. Det nuvarande systemet för vägning av rösterna ger medlemsstater med mindre befolkning relativt sett fler röster än vad de större har. I den ursprungliga gemenskapen med sex medlemsstater kunde en kvalificerad majoritet som minst åstadkommas med tre medlemsstater, som representerade ca 68 procent av den totala folkmängden och en kvalificerad minoritet med två medlemsstater, som representerade ca 35 procent av den totala folkmängden. I den nuvarande unionen med femton medlemsstater kan en kvalificerad majoritet som minst uppnås med åtta medlemsstater, som representerar ca 58 procent av den totala folkmängden och en kvalificerad minoritet med tre medlemsstater, som represe-

rar 12 procent av folkmängden. Gränsen för kvalificerad majoritet har hållit sig i stort sett oförändrad, dvs. vid ca 71 procent av det sammanlagda antalet röster.

Omvägning av rösterna och dubbel majoritet har diskuterats som alternativa lösningar som det också hänvisas till i protokollet om institutionerna i Amsterdamfördraget. Hösten 1999, då Finland innehade ordförandeskapet, togs båda alternativen upp i IGC-diskussionerna med medlemsstaterna och då fick omvägning av rösterna ett bredare stöd.

Under regeringskonferensen 1996 utgick Finland från att det inte fanns något behov av att ändra det gällande röstvägningssystemet, åtminstone inte före utvidgningen (SRR 1/1996 rd). Mot slutet av regeringskonferensen 1996 stannade Finlands regering för att en omvägning av rösterna var ett bättre alternativ än dubbel majoritet.

Enligt utredningen kan statsrådet godkänna ändringar i röstvägningssystemet förutsatt att det går att uppnå ett tillfredsställande resultat i andra institutionella frågor. Det måste gå att finna en enkel och klar lösning på röstvägningen som är tillämplig i alla faser av utvidgningsprocessen. Statsrådet håller en omvägning för ett klarare och enklare system och därmed ett klart bättre alternativ än dubbel majoritet. Enligt statsrådets mening är det inte behövligt att ändra röstgränsen för beslut med kvalificerad majoritet.

Också kommissionen gör i sin IGC-rapport en bedömning av en omvägning av rösterna och av dubbel majoritet. Ett villkor för en omvägning vore enligt kommissionen att gränsen för kvalificerad majoritet står kvar vid nuvarande ca 71 procent och att stora medlemsstater får extra röster för att garantera att den kvalificerade majoriteten också representerar en två tredjedels majoritet av unionens befolkning. Denna lösning garanterar dock inte längre det matematiska resultatet i de gällande fördragsbestämmelserna att den kvalificerade majoriteten alltid också representerar en enkel majoritet av medlemsstaterna. Kommissionen menar att detta villkor bör skri-

vas in särskilt i grundfördraget när röstvägning-
en ändras.

Kommissionen föreslår själv att frågan om kvalificerad majoritet skall lösas genom en kombination av två principer; villkoret för beslut med kvalificerad majoritet skall samtidigt vara att beslutet omfattas av en enkel majoritet bland medlemsstaterna och att denna grupp medlemsstater representerar över hälften av befolkningen i unionen. Detta förslag från kommissionen skiljer sig från alternativen för dubbel majoritet som kom upp vid den föregående regeringskonferensen, för i dem var villkoret både en kvalificerad majoritet av antalet röster i rådet och en kvalificerad majoritet av antalet invånare i unionen. Kommissionen menar att fördelarna med dess lösningsförslag vore att det är klart och enkelt. Små och stora medlemsstaters proportionella ställning skulle stå proportionellt sett oförändrad i olika utvidgningsomgångar utan att det behöver förhandlas särskilt om medlemsstaternas röstetal.

Stora utskottet konstaterade i sitt utlåtande den 4 juni 1997 (StoUU 2/1997 rd — E 13/1995 rd) i slutfasen av den föregående regeringskonferensen, då det hade tillgång till Nederländernas förslag till samlad lösning för regeringskonferensen att "det inte heller finns några vägande skäl som talar för en ändrad röstvägning i rådet och i synnerhet inte för en ökning av Nederländernas proportionella röstetal. Finland bör följaktligen stå fast vid sin ståndpunkt att röstvägningen inte ändras jämfört med nuläget. Om det blir aktuellt med ändrad röstvägning bör ändringarna träda i kraft först när unionen utvidgas."

Efter Europeiska rådet i Luxemburg och Helsingfors har tidsplanen för en utvidgning av unionen och utvidgningens omfattning klarnat. Av denna orsak har utskottet inte längre skäl att motsätta sig en justering av röstvägningen vid denna regeringskonferens som ett led i den samlade lösning som krävs för utvidgningen. Som utskottet framhöll i sitt utlåtande StoUU 2/1995 rd är principen att en kvalificerad majoritet i rådet skall representera en majoritet inom unionsbefolkningen motiverad för att garantera att be-

slutsprocessen accepteras i alla medlemsstater. Utskottet ansåg i utlåtandet att alternativet med dubbel majoritet var en bättre lösning än en omvägning av rösterna för att garantera detta, men å andra sidan ville det inte ställa sig på tvären när statsrådet under regeringskonferensen 1996 beslutade omfatta det senare alternativet.

Utskottet har ingenting att anmärka i fråga om statsrådets redogörelse till den del det är fråga om röstvägning i rådet.

Som kommissionen framhåller i sin rapport är problemet med alternativen för en omvägning av rösterna antingen att den kvalificerade majoriteten är för liten i relation till folkmängden i unionen, om de stora medlemsstaternas proportionella andel av rösterna inte höjs tillräckligt, eller att en kvalificerad minoritet inte representerar en majoritet av medlemsstaterna, om de stora medlemsstaternas röstandel blir för stor. Enligt tabellbilagan i kommissionens rapport anses de gällande principerna å andra sidan leda till ett sådant resultat att en skillnad i folkmängden mellan till exempel en och åtta miljoner invånare inte inverkar på en medlemsstats röstetal. Utskottet saknar förutsättningar att bedöma om det finns någon matematisk lösning med vilken sådana situationer kan undvikas efter en utvidgning, särskilt om den sker stegvis.

Utskottet förutsätter som en generell utgångspunkt att det för en eventuell omvägning av rösterna bör skapas en röstskala som på ett adekvat sätt tar hänsyn också till de inbördes skillnaderna mellan små medlemsstater och som garanterar att en kvalificerad majoritet alltid också representerar en majoritet bland medlemsstaterna.

Möjlighet till fler beslut med kvalificerad majoritet

Enligt redogörelsen är Finland utifrån regeringen Lipponens program "beredd att stödja en utvidgning av beslutsfattandet med kvalificerad majoritet i syfte att säkerställa unionens hand-

lingsförmåga". Vid regeringskonferensen 1996 förhöll sig Finland generellt positivt "till en utökning av antalet beslut med kvalificerad majoritet med iakttagande av det gällande systemet för vägning av rösterna och för en utvidgning av tillämpningsområdet för medbeslutandeförfarandet". I utredningarna för regeringskonferensen 1996 gjordes en genomgång artikel för artikel av de beslutsprocesser som tillämpades på olika ärenden.

Statsrådet stödjer i sin redogörelse möjligheten att fatta fler beslut med kvalificerad majoritet för att garantera effektiviteten i en utvidgad union. Detta kunde tänkas bl.a. beträffande:

- frågor som hör nära samman med den inre marknaden och som gäller unionsmedborgarskap, fri rörlighet för personer, tillnärmning av lagstiftningen (beskattningen i vissa delar som skall utredas särskilt) samt gemenskapsbudgeten,
- oklanderlig medelsförvaltning,
- gemenskapspolitik (industri, kultur och miljö),
- handelspolitik (tjänster, immateriella rättigheter)
- vissa institutionella frågor (t.ex. godkännande av domstolens rättegångsregler, utövning av den verkställande makt som överförts på kommissionen) och
- frågor som än så länge kräver enhällighet och medbeslutandeförfarande (rätten för unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig på unionens område, social trygghet för migrerande arbetstagare, kulturpolitiska insatser).

Statsrådet menar att enhällighet även i fortsättningen bör gälla för beslut i frågor som har att göra med unionens grundläggande karaktär snarare än en effektivare beslutsprocess i en utvidgad union. Som exempel kan nämnas ändringar i grundfördragen och primärrätten i övrigt, beslut i rådet som kräver särskilt godkännande av medlemsstaterna, den gemensamma institutionella strukturen, vissa finansiella ordningar utanför budgeten och kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Likaså skall enhällighet gälla för beslut om avvikelser från cen-

trala principer för den inre marknaden, försvarspolitiken (avdelning V i unionsfördraget) och frågor som avser allmän ordning och säkerhet samt användning av våld (juridiskt bindande instrument i det mellanstatliga samarbetet i avdelning VI i unionsfördraget).

Statsrådet anser vidare att medbeslutandeförfarandet i regel också bör gälla de kategorier av frågor där beslut kommer att fattas med kvalificerad majoritet. Beslutsförfarandet i fråga om ekonomiska och monetära unionen bör i princip inte ändras på detta stadium.

Kommissionen anför i sin IGC-rapport att beslut med kvalificerad majoritet bör vara huvudregeln, som det är tillåtet att avvika från bara på särskilda grunder. Kommissionen lägger fram vissa situationer där det fortfarande skall krävas enhälliga beslut. De stämmer långt överens med hållningen i redogörelsen. Vidare menar kommissionen att medbeslutandeförfarandet i lagstiftningsfrågor alltid bör vara förenat med beslut med kvalificerad majoritet i rådet. Kommissionen ser gärna att medbeslutandeförfarandet stryks i de artiklar om ekonomiska och monetära unionen som har kvar det i Amsterdamfördraget.

Stora utskottet ansåg redan i sitt utlåtande StoUU 2/1995 rd "att Europaparlamentets roll i beslutsprocessen kan befästas genom att rådet i lagstiftningsfrågor inte skall kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet mot Europaparlamentets ståndpunkt. I praktiken betyder detta att medbeslutandeförfarandet måste tillämpas i lagstiftningsfrågor som rådet har rätt att avgöra med kvalificerad majoritet." Utskottet preciserade sin hållning i sina utlåtanden StoUU 2/1996 rd och StoUU 2/1997 rd. I sitt utlåtande StoUU 2/1997 rd mot slutet av regeringskonferensen 1996 framhöll utskottet att "Nederländernas utkast till fördrag på två detaljer när innefattar bara sådana förslag, i fråga om vilka statsrådet uppgett sig vara berett att överväga en utvidgning av tillämpningsområdet för beslut med kvalificerad majoritet eller medbeslutandeförfarandet. Å andra sidan påpekar statsrådet enligt redogörelsen att Finland har större beredskap att införa ändringar på dessa punkter än vad ordfö-

randelandet lägger fram i sitt utkast. Utskottet har ingenting att anmärka mot statsrådets redogörelse, som i sig inte förefaller att stå i strid med det nederländska utkastet till fördrag."

I sitt utlåtande StoUU 1/1998 rd till utrikesutskottet om regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget (RP 245/1997 rd) konstaterade utskottet att "det för unionsutvecklingen under de närmaste åren enligt stora utskottet hade varit angeläget att i Amsterdamfördraget hade kunnat föreskrivas om utvidgad användning av beslut med kvalificerad majoritet i rådet i lagstiftningsfrågor med undantag för konstitutionella frågor. Detta hade varit särskilt viktigt med hänsyn till harmoniseringen av miniminivåerna för kapital- och miljöskatter. Därför kan slutresultatet från Europeiska rådet i Amsterdam ses som en besvikelse, eftersom detta inte kunde förväntas utifrån ordförandelandets förslag i slutet av maj, som utskottet sedan behandlade i sitt utlåtande StoUU 2/1997 rd. Om riksdagen hade fått en närmare presentation av Finlands förhandlingsmål i fråga om enskilda artiklar redan före maj 1997, hade EU och den allmänna opinionen eventuellt tillförts uppfattningen att Finland aktivt arbetar för utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet och inte defensivt för fram fall där kvalificerad majoritet inte kan tillämpas."

Utifrån det ovan sagda kan det framhållas att

Utskottet i princip omfattar hållningen i redogörelsen till utvidgad användning av beslut med kvalificerad majoritet.

Utskottet har dock följande kompletterande synpunkter på saken:

För det första anser utskottet det nödvändigt med tanke på en klar beslutsprocess att medbeslutandeförfarandet frångås, även om det betyder att artiklarna om ekonomiska och monetära unionen måste öppnas för förhandlingar i de punkter som gäller beslutsfattandet.

För det andra förutsätter utskottet att statsrådet formulerar en motiverad ståndpunkt till de bestämmelser i fördragen för vilka kravet på enhällighet i redogörelsen liksom under den föregående regeringskonferensen motiverades

med att avvikelser från de centrala principerna för den inre marknaden inte bör få ske med kvalificerad majoritet. Utskottet konstaterar för det första att kravet på enhällighet i sak jämfört med det som sägs om godkännande av bestämmelserna i fördragen är betydligt strängare i den utvidgade unionen och att den ekonomiska och samhälleliga betydelsen av de frågor som bestämmelserna reglerar kan ha förändrats. Det är också fråga om fördragsbestämmelser som är finanspolitiska till sitt innehåll och som, om de får stå kvar, inte nödvändigt tjänar som skydd för de centrala principerna för den inre marknaden. Enligt utskottets bedömning har problemet att göra med tre artiklar i EG:s grundfördrag.

Utifrån artikel 88.2 i grundfördraget kan rådet enhälligt godkänna att stöd som lämnas av en stat och som kommissionen har ansett förbjudet är förenligt med den gemensamma marknaden. Utskottet har den uppfattningen att problemet med statligt stöd i unionen efter utvidgningen kan visa sig svårare än vad det är nu på grund av den ekonomiska omstruktureringen i de nya medlemsstaterna, och på motsvarande sätt kan det i de nuvarande medlemsstaterna uppstå ett tryck på att stoppa ekonomisk konkurrens med hjälp av statligt stöd från de nya medlemsstaterna. Finland har som sin konsekventa utgångspunkt haft att kritisera det statliga stödets konkurrenssnedvridande effekter.

Sett ur denna synvinkel och även med tanke på en förnuftig arbetsfördelning mellan rådet och kommissionen kan det vara motiverat att helt frånta rådet möjligheten att godkänna statligt stöd tvärt emot kommissionens hållning och att anförtro kommissionen den exklusiva behörigheten att övervaka det statliga stödet.

I artikel 72 i grundfördraget ingår en *stand still*-förpliktelse som gäller diskriminerande lagstiftning inom transportområdet. Den förbjuder medlemsstaterna att införa ny lagstiftning av detta slag utan rådets enhälliga samtycke (gäller för de ursprungliga medlemsstaterna sedan 1958, för de nya från och med unionstillträdet). Utskottet bedömer att rådets samtycke har förlorat sitt be-

rättigande i sak på transportområdet efter harmoniseringen på 1980- och 1990-talet. Med tanke på den inre marknaden på trafikområdet vore det klarare att medlemsstaterna under inga förhållanden har rätt att utfärda nya diskriminerande bestämmelser, utan att de allmänna bestämmelserna mot diskriminering i grundfördraget till denna del skall tillämpas på trafikområdet.

Utskottet kan inte omfatta att kravet på enhällighet bibehålls i artikel 72 i grundfördraget förrän statsrådet har lagt fram en motivering för varför denna övergångsbestämmelse över huvudet taget borde hållas i kraft.

I artikel 57.2 i grundfördraget krävs enhällighet i rådet för att godkänna en sådan lagstiftning som inom gemenskapsrätten skulle utgöra ett steg tillbaka när det gäller liberaliseringen av kapitalrörelser till eller från tredje land. Åtgärder i motsatt riktning som innebär ännu längre gående liberalisering kan godkännas i rådet med kvalificerad majoritet. Artikel 57 fick sitt nuvarande innehåll i Maastrichtfördraget i samband med införandet av EMU.

Utskottet är inte övertygat om att liberaliseringen av kapitalrörelser till eller från tredje land är en grundläggande princip för den inre marknaden. Det är snarare fråga om att skriva in 1980-talets finanspolitiska maktideologi, alltså en innehållslig finanspolitisk lösning.

Utskottet påpekar att de negativa konsekvenserna av globaliseringen under 1990-talet, till exempel skatteparadiserna som drar nytta av de liberaliserade kapitalrörelserna, har blivit ett problem som unionen försöker få under kontroll bl.a. genom effektivare insatser mot osund skattekonkurrens och penningtvätt. Detsamma gäller inflödet av kapital som förvärvats med suspekta eller kriminella metoder från tredje länder till unionen. Dessa är frågor som rådet enligt utskottets uppfattning bör kunna åtgärda genom att tillämpa samma beslutsregler som när det beslutar om ytterligare liberalisering av kapitalrörelser till eller från tredje land.

Utskottet kan inte på detta stadium omfatta förslaget att bibehålla kravet på enhällighet i fråga om regleringen av kapitalrörelser till eller från tredje land.

Andra nödvändiga ändringar i grundfördragen som avser ovan nämnda frågor och verkställigheten av Amsterdamfördraget

Kommissionsledamöternas ansvar

Kommissionens avgång den 16 mars 1999 mitt under pågående mandatperiod väckte frågan om behovet av att utvärdera ledamöternas ansvar vid nästa regeringskonferens. Kommissionen måste åtnjuta Europaparlamentets politiska förtroende. Parlamentet kan bara lägga in misstroendevotum mot kommissionen i dess helhet, vilket betyder att samtliga ledamöter i kommissionen måste avgå. I en del sammanhang har det föreslagits att parlamentets ställning i relation till kommissionen bör fastställas så att misstroendevotum också kan riktas mot en enskild ledamot av kommissionen.

Den nuvarande ordföranden för kommissionen har infört en sådan praxis att de enskilda kommissionsledamöterna de facto är ansvariga inför ordföranden, eftersom denne av varje enskild ledamot har avkrävt ett löfte att avgå på uppmaning av ordföranden. Den förestående regeringskonferensen föreslås överväga en inskrivning av de enskilda kommissionsledamöternas faktiska ansvar inför ordföranden i grundfördraget.

Enligt redogörelsen skall kommissionen fortsättningsvis vara ansvarig inför Europaparlamentet som ett kollegium, och statsrådet ställer sig avvisande till att enskilda ledamöter görs ansvariga inför Europaparlamentet. Vidare menar statsrådet att enskilda kommissionsledamöters ansvar inför ordföranden bör bekräftas. Till denna del kan det prövas om saken bör skrivas in i grundfördraget eller inte.

Utskottet omfattar statsrådets hållning.

Europaparlamentet

Genom Amsterdamfördraget inskränktes antalet ledamöter i Europaparlamentet till 700 med tanke på den förestående utvidgningen. Gränsen ansågs nödvändig, eftersom ett alltför stort antal platser befarades försvaga parlamentets handlingskraft.

Det är möjligt att tilldelningen av platser i Europaparlamentet inom ramen för maximiantalet 700 aktualiseras vid den kommande regeringskonferensen. Under förberedelserna inför konferensen ifrågasattes detta tak på 700 ledamöter inte i sig. Regeringskonferensen måste möjligen ta ställning till hur det proportionella antalet ledamöter som varje medlemsstat, däribland Finland, har i Europaparlamentet bör minskas, när gränsen 700 ledamöter har uppnåtts. Statsrådet tillstyrker i sin redogörelse att det maximala antalet ledamöter i Europaparlamentet bibehålls vid 700 även efter alla utvidgningar. Medlemsstaternas rätt till en riktig representation bör tryggas även i fortsättningen.

Också kommissionen vill i sin IGC-rapport bibehålla maximiantalet 700 ledamöter. Vidare föreslår kommissionen för övervägande att en del av ledamöterna i Europaparlamentet väljs från sameuropeiska listor på så sätt att väljarna har två röster till förfogande, av vilka den ena är avsedd för den nationella kvoten och den andra för en sameuropeisk kvot.

Den nuvarande platsfördelningen i Europaparlamentet grundar sig med vissa undantag på ett sjunkande proportionellt schema, där varje medlemsstat har en baskvot på sex ledamöter och medlemsstater med över en miljon invånare dessutom en extra ledamot för varje 500 000 invånare upp till 25 miljoner invånare, en extra ledamot per en miljon invånare i intervallet 25—60 miljoner och en extra ledamot per två miljoner invånare om folkmängden överskrider 60 miljoner.

Utskottet omfattar statsrådets hållning till att maximiantalet ledamöter bör vara 700 och att det är nödvändigt att garantera även små medlemsstater en adekvat nationell representation. Utskottet god-

känner inte tanken om sameuropeiska listor, som är ägnade att minska de nationella kvoterna, försvaga små språk- och kulturområdets representation och fjärma Europaparlamentet ytterligare från väljarna i ett läge där deltagande i val till Europaparlamentet även annars befinner sig på en oroväckande låg nivå.

Utskottet framhåller i sitt utlåtande (StoUU 1/1998 rd) om regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget (RP 245/1997 rd) att "stora utskottet menar att det är svårt att anföra hållbara argument för att lokaliseringen av säten för unionens institutioner och vissa av deras organ och enheter lyfts upp på fördragsnivå. För Europaparlamentet innebär detta att parlamentet mot sin ståndpunkt måste stå fast vid nuvarande praxis med säten på tre orter, vilket är ohållbart både i ekonomiskt och funktionellt hänseende. Utskottet finner det oacceptabelt att medlemsstater som gärna ser sig som förgrundsgestalter i den europeiska integrationsprocessen av nationella prestigeskäl eller för ekonomisk vinning kräver beslut av den karaktären som ingår i lokaliseringsprotokollet. Detta ger upphov till kritik i vida kretsar och är ägnat att minska unionens auktoritet och acceptabilitet bland medborgarna." Utskottet föreställer sig att detta missförhållande framstår ännu klarare efter utvidgningen.

Utskottet anser att regeringskonferensen bör pröva möjligheten att tillerkänna Europaparlamentet rätten att bestämma sitt eget säte.

EG-domstolen och förstainstansrätten

Målen i EG-domstolen och förstainstansrätten har ökat kontinuerligt år för år. Detta är en konsekvens av att gemenskapsrätten har fått allt större genomslag bland medborgare och företag i Europeiska unionen och i de nationella domstolarnas rättskipning. De inkommande fallen kommer att öka ännu mer efter utvidgningen och även därför att domstolarna har fått nya rättskipningsuppgifter.

Enligt en rapport i januari 2000 från en reflektionsgrupp under ledning av EG-domstolens f.d. president Ole Due har de årligen inkomna ärendena vid gemenskapens domstolar ökat med 159 procent mellan 1980 och 1998. Antalet förhandsavgöranden som på begäran av de nationella domstolarna har tagits upp i EG-domstolen har gått upp från 141 år 1990 till 264 år 1998. Under samma år har anhopningen av ärenden som ger en bild av skillnaden mellan ärenden som tagits upp i EG-domstolen (3 778) och de som avgjorts där (3 085) ökat till 693 ärenden. Det som är särskilt oroväckande är att behandlingstiderna för begärda förhandsavgöranden i EG-domstolen kontinuerligt har blivit längre (12,6 månader 1983, 17,4 månader 1990 och 21,4 månader 1998), vilket har gjort den totala behandlingstiden för dessa ärenden i resp. nationella domstol oskäligt lång.

Enligt redogörelsen kan den ständigt ökande arbetsmängden vid EG-domstolen och förstainstansrätten leda till att laglighetskontrollen försvåras. En viktig utmaning inom den närmaste framtiden är att säkerställa att gemenskapens system för rättssäkerhet fungerar. Statsrådet anser att det växande antalet mål vid EG-domstolen och förstainstansrätten kräver flexibel utveckling av domstolarnas verksamhetsbetingelser och rutiner. Enligt redogörelsen kunde vissa bestämmelser om domstolarna som kräver ändring i grundfördraget i framtiden ändras genom enhälligt beslut av rådet. Proceduren för godkännande av gemenskapsdomstolarnas rättegångsregler bör ändras så att de i fortsättningen kan godkännas i rådet med kvalificerad majoritet, dock inte genom medbeslutandeförfarande. För vissa kategorier av mål, som tjänstemannamål, kunde särskilda procedurer tas i bruk.

Utskottet understryker för egen del att gemenskapens lagskipningssystem har en väsentlig betydelse för medborgarnas och företagens rättssäkerhet i EU. Till denna del har systemet ställts inför övermäktiga svårigheter redan utan en utvidgning och därför bör regeringskonferensen primärt sätta fokus på att värna domstolarnas verksamhetsbetingelser. Medlemsstaterna och institutionerna har hittills snarare varit intresse-

rade av att lämna över nya kategorier av mål till gemenskapsdomstolarna än av att se till att de kan avgöras inom en skälig tid. I detta sammanhang uppmärksammar utskottet särskilt de bristande resurserna för översättning och tolkning, som gör att till exempel publiceringen av gemenskapsdomstolarnas centrala rättspraxis under tiden före 1995 på finska och svenska knappt har kommit i gång. Det kan nämnas att grundlagsutskottet redan i sitt utlåtande den 10 oktober 1991 till justitieministeriet hänvisade till behovet av att utarbeta ett urval av EG:s centrala rättspraxis på båda inhemska språken.

Utskottet påpekade i sitt utlåtande StoUU 2/1995 rd att "EG-domstolens rättegångsregler måste antas genom medbeslutandeförfarande, eftersom de innefattar bestämmelser om den juridiska rättegångsordningen som har stor processuell betydelse för privatpersoner som är parter i ett mål". I sin redogörelse motiverar statsrådet inte närmare varför det anser att medbestämmandeförfarandet inte är lämpligt för behandling av domstolens rättegångsregler. Utskottet framhåller att det i princip ingår i en parlamentarisk lagstiftares uppgifter att bestämma om rättegångsreglerna och därmed vore det motiverat att Europaparlamentet är med i beslutsprocessen när det gäller lagskipningsreglerna på unionsnivå.

Utskottet förutsätter att statsrådet med det snaraste förbereder en detaljerad kompletterande utredning om hur domstolssystemets funktion i unionen kan säkerställas. När det gäller domstolarnas rättegångsregler finner utskottet det motiverat att bestämmelser som har att göra med medborgarnas ställning vid rättegång behandlas i medbeslutandeförfarande.

Andra institutioner och rådgivande organ

Revisionsrätten. Rådet utnämner 15 ledamöter i revisionsrätten för sex år i sänder genom enhälligt beslut och efter att ha hört Europaparlamentet. Varje medlemsstat har i praktiken rätt att ut-

nämna en medborgare till ledamot i revisionsrätten. Rätten fungerar som ett kollegium.

Det anses allmänt att det ökade antalet ledamöter till följd av unionsutvidgningen kommer att försvåra arbetet i revisionsrätten i dess nuvarande kollegiala form. I praktiken har arbetet och beslutsfattandet redan nu visat sig svårt på grund av kollegiets storlek.

Enligt regeringen bör det också i fortsättningen finnas en medborgare från varje medlemsstat i revisionsrätten. Statsrådet arbetar för att revisionsrättens arbetsmetoder och organisation skall svara mot dess uppgifter i en utvidgad union. Därför är det skäl att utreda olika alternativ för hur beslutsfattandet i revisionsrätten kunde utvecklas.

Kommissionen föreslår i sin IGC-rapport att antalet ledamöter i revisionsrätten skall frysas vid 20, eftersom det inte finns några övertygande motiv varför varje medlemsstat borde vara företrädd i revisionsrätten. För att säkerställa ett fungerande rotationssystem mellan medlemsstaterna bör det samtidigt bestämmas att ledamöterna inte kan utnämnas på nytt efter sin sexåriga ledamotsperiod.

Utskottet har gjort den iakttagelsen att finansieringen och kontrollen av finansförvaltningen i unionen i detta nu inte fungerar tillfredsställande. Detta framgår bland annat av att det förefaller ha blivit regel att låta bli att godkänna gemenskapens bokslut och bevilja ansvarsfrihet för den, att utredningen av den föregående kommissionens missbruk anförtroddes ett särskilt *ad hoc*-organ i stället för revisionsrätten och att det har behövts en ny myndighet i unionen som koncentrerar sig på att förebygga nya bedrägerier. Ändå blir unionens budget allt viktigare och kommer att utgöra en central finansiell källa för de nya medlemsstaterna. Utskottet förstår i och för sig att statsrådet av allmänna orsaker understryker principen om att alla medlemsstater skall vara företrädda i samtliga institutioner, också revisionsrätten.

Utskottet har den uppfattningen att regeringskonferensen i alla fall grundligt bör utreda hur finansieringen och kontrollen

av finansförvaltningen fungerar i EU i detta nu och olika vägar att lösa problemen. Utifrån denna utredning bör det sedan fattas beslut, som också kan innebära en grundlig omstrukturering av revisionsrättens organisation i dess nuvarande form.

Enskilda aktiviteter parallellt med regeringskonferensen

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Med hänsyn till sin behörighet tar utskottet inte ställning till denna sakgrupp.

Utkastet till unionens stadga om grundläggande rättigheter

Utskottet har tillfälle att följa beredningen av stadgan om grundläggande rättigheter i och med att rdl. Gunnar Jansson från stora utskottet är med i beredningsgruppen i egenskap av vice ordförande som representerar de nationella parlamenten och rdl. Tuija Brax i egenskap av medlem. Utskottet nöjer sig med att i detta sammanhang upprepa sin tidigare ståndpunkt att unionen eller gemenskapen bör kunna tillträda Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och att det är skäl att förhålla sig förbehållsamt till en juridiskt bindande, särskild reglering av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Andra förslag till reformer

Flexibilitet

Genom Amsterdamfördraget kompletterades grundfördragen med bestämmelser om närmare samarbete, dvs. om s.k. flexibilitet (nedan "flexibilitet"). I och med att flexibiliteten blev nämnd i grundfördragen uppstod en ny verksamhetsprincip som går ut på att medlemsstaterna inte behöver göra allting gemensamt. Enligt bestämmelserna kan de medlemsstater som har vilja och kapacitet därtill under vissa förutsättningar ha ett närmare samarbete sinsemellan på unionens

verksamhetsområden och därvid använda sig av unionens institutioner, förfaranden och mekanismer. Målet är att garantera flexibilitet i unionens strukturer. Detta bör ses mot bakgrund av utvidgningen och tankegången att unionen inte alltid mår bra av att utvecklas i ett tempo som anges av den långsammaste medlemsstaten.

Statsrådet finner det inte behövt att ändra bestämmelserna om flexibilitet i Amsterdamfördraget i grunden. Flexibiliteten kan återopas i samband med beslut med kvalificerad majoritet. Utskottet framhåller dock att ökad flexibilitet kan få positiva lika väl som negativa konsekvenser för Finland och att behövt försiktighet därför är på sin plats.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt till frågan om flexibilitet.

Omstrukturering av grundfördragen

Av historiska skäl har Europeiska gemenskaperna tre separata grundfördrag (EKS 1951, Euratom 1957 och EEG 1957). Vid sidan av dessa uppstod fördraget om Europeiska unionen 1992.

En sammanföring av fördragen inom primär-rätten till ett enda grundfördrag ("stadga") har behandlats i flera sammanhang. Genom Amsterdamfördraget utmönstrades förlegade bestämmelser eller bestämmelser som förlorat sin betydelse ur samtliga fyra grundfördrag (EG:s grundfördrag, EKS-fördraget, Euratomfördraget och EU-fördraget). En omnumrering gjordes i EG-fördraget och EU-fördraget. Däremot blev en sammanslagning av grundfördragen inte av.

Vid beredningen av regeringskonferensen 2000 har frågan om en omstrukturering av fördragen åter dykt upp. Den grundläggande tanken är att indela de nuvarande fördragsbestämmelserna i två kategorier. Den första föreslås omfatta behörighetsbestämmelser av grundläggande natur och den andra övriga viktiga bestämmelser (bl.a. policyerna för olika områden). Bestämmelserna i den första kategorin skall kunna ändras bara i det ändringsförfarande som gäller de nuvarande grundfördragen. En ändring av bestämmelserna i den senare kategorin skall krä-

va enhälligt beslut i rådet och godkännande av parlamentet.

Enligt redogörelsen kan olika synpunkter anläggas på förslaget. En viss klarläggning av EU:s primärrätt kan betraktas som en fördel. I ett politiskt perspektiv uppstår frågan om projektet möjligen kan leda till en grundlag för EU. I samband med en omfattande omskrivning kunde också större principiella ändringsprojekt tas upp, t.ex. att ta in en förteckning över grundläggande fri- och rättigheter i fördraget. Vad gäller indelningen av grundfördragen i två kategorier är den centrala frågan vilka bestämmelser som kan ändras utan samtycke av de nationella parlamenten. Det skulle innebära en betydande förändring i EU:s grundläggande natur om institutionerna själva kunde bestämma var gränserna för unionens behörighet går. Frågan har också en klar konstitutionell dimension, bl.a. i relation till riksdagens ställning.

Statsrådet gör den bedömningen att en omstrukturering av grundfördragen möjligen kommer att föreslås på regeringskonferensens agenda. Det är dock frågan om ett så pass omfattande projekt att det knappast går att genomföra inom den tidsram som regeringskonferensen har till sitt förfogande. Det förutsätter enhällighet av samtliga medlemsstater och nationella ratificeringar. Statsrådet finner det inte motiverat att grundfördragen omstruktureras under regeringskonferensen 2000.

Utskottet underströk i samband med regeringskonferensen 1996 vikten av en omstrukturering av grundfördragen för att göra dem begripligare och tydligare. Utskottet menade dock att omstruktureringen kunde vara av rent teknisk natur och att varken befogenhetsförhållanden eller rättsliga verkningar skulle åtgärdas i sammanhanget.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt till den del det är fråga om kompetensfördelningen mellan unionen och en enskild medlemsstat eller komplettering av grundfördragen med nya element. Utskottet är dock inte övertygat om att det inte vore möjligt inom den tid som står till re-

geringskonferensens förfogande att slutföra den omstrukturering av fördragstexterna som påbörjats i samband med Amsterdamfördraget genom en överföring av de avsnitt i EKSG-fördraget som förblir i kraft och Euratom-fördraget till EG-fördraget och eventuellt genom sammanslagning av unionsfördraget och EG-fördraget till en enda akt.

Avslutningsvis

Utskottet framhöll i sitt utlåtande StoUU 1/1998 rd om Amsterdamfördraget att "dialogen mellan statsrådet och riksdagen fungerade relativt bra med beaktande av hur komplicerade och omfattande frågorna på konferensen var och med avseende på att regeringskonferensen var den första konferens för översyn av grundfördragen där Finland var med. De meningsskiljaktigheter som kom fram under processens gång gällde inte de materiella frågorna på konferensen utan tids-schemat för informationen till riksdagen. Utskottet menar att det med tanke på framtiden är motiverat att lyfta fram betydelsen av större öppenhet i den interna beslutsprocessen inom statsrådet också gentemot riksdagen. Vidare understryker stora utskottet att det absolut måste vara så att beslutsmekanismerna i huvudstaden har

högsta prioritet i relation till överväganden på själva förhandlingsplatsen. I framtiden är det också skäl att överväga en återgång till den praxis som tillämpades vid EES- och EU-förhandlingarna. Då hade förhandlingsdelegationen ständiga ledamöter också från andra instanser än utrikesministeriet. *Med tanke på liknande situationer i framtiden understryker stora utskottet att de bestämmelser i riksdagsordningen som skall tillämpas på regeringskonferenser avser att förhindra att riksdagen ställs inför fullbordat faktum. Därför är det angeläget att i framtiden fästa särskilt avseende vid att riksdagen in-formeras i tid och att regeringssidan inte går in för materiellt bindande hållningar från Finlands sida innan riksdagen har formulerat sin ståndpunkt. När det är dags att ratificera avtal har riksdagen inte längre någon möjlighet att påverka innehållet i avtalen."*

Utskottet upprepar sin ståndpunkt ovan.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför stora utskottet vördsamt

att utrikesutskottet beaktar det som anförts i detta utlåtande.

Helsingfors den 10 mars 2000

I den avgörande behandlingen deltog

t. ordf. Pekka Kuosmanen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Jouko Jääskeläinen /fkf
Juha Korkea-öja /cent
Jari Koskinen /saml
Johannes Leppänen /cent
Håkan Nordman /sv
Outi Ojala /vänst
Kirsi Piha /saml
Jussi Ranta /sd

Katja Syvärinen /vänst
Marja Tiura /saml
Matti Vanhanen /cent
Matti Väistö /cent
ers. Jouni Backman /sd
Irina Krohn /gröna
Risto Kuisma /ref
Markku Markkula /saml
Kari Uotila /vänst
Raija Vahasalo /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Niilo Jääskinen.

