

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2000 rd

Statsrådets utredning om Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens konferens 2000, beslut med kvalificerad majoritet

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet lämnade den 11 juli 1999 en redogörelse enligt 54 e § riksdagsordningen om förberedelserna för EU:s konferens 2000 (E 32/1999 rd) till stora utskottet. Statsrådet lämnade den 2 februari 2000 en redogörelse om samma sak (SRR 1/2000 rd). Utrikesutskottets betänkande om redogörelsen (UtUB 2/2000 rd) godkändes den 5 april 2000 som riksdagens uttalande i saken. Stora utskottet har lämnat ett utlåtande om redogörelsen till utrikesutskottet (StoUU 1/2000 rd). Utrikesutskottet påpekade i sitt betänkande att ståndpunkterna i fråga om enskilda artiklar bör grunda sig på en mera detaljerad granskning av förändringarna i riksdagen utifrån kompletterande utredningar från statsrådet.

Statsrådet har lämnat kompletterande utredningar till stora utskottet om Finlands ståndpunkter till en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet den 17 mars 2000 och den 31 mars 2000. Stora utskottet har sänt utredningarna till behöriga fackutskott för eventuella åtgärder.

Vidare är också statsrådets kompletterande utredningar om konferensen till den del

det gäller tryggnad av EG-domstolssystemets funktion (14.4.2000), precisering av Finlands ståndpunkter till ökad flexibilitet (14.4.2000) och medbeslutandeförfarandet (5.5.2000) anhängiga i riksdagen. Dessa utredningar tas inte upp i detta utlåtande.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i utskottets arbetsdelegation.

Samband med andra handlingar

Utskottet har fått utlåtanden från följande fackutskott:

- kulturutskottets utlåtande KuUU 6/2000 rd,
- miljöutskottets utlåtande MiUU 2/2000 rd,
- jord- och skogsbruksutskottets utlåtande JsUU 12/2000 rd och
- finansutskottets utlåtande FiUU 14/2000 rd.

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet har genom protokollsutdrag den 4 maj 2000/5 § meddelat att det inte har någonting att anmärka på i fråga om statsrådets ståndpunkt.

STATSRÅDETS UTREDNING

Statsrådet tillstyrker generellt en utvidgning av beslut med kvalificerad majoritet i syfte att garantera en effektiv beslutsprocess i en utvidgad union. I den kompletterande utredningen framläggs detaljerade ståndpunkter till de artiklar i fråga om vilka detta anses möjligt. Dessa ståndpunkter analyseras längre fram i utlåtandet i samband med utskottets ställningstaganden.

I statsrådets utredning den 17 mars 2000 har de aktuella artiklarna i fördragen klassificerats enligt följande:

a) frågor där statsrådet *i princip har beredskap* att acceptera beslut med kvalificerad majoritet, dock så att Finlands detaljerade ståndpunkter är förbundna med konferensens slutresultat,

b) frågor där statsrådet är *redo att överväga* införande av beslut med kvalificerad majoritet, men under förutsättning att det framläggs kompletterande utredningar i saken innan förhandlingsståndpunkterna fastställs,

c) frågor där statsrådet *inte tillstyrker* beslut med kvalificerad majoritet,

d) andra frågor som bör *utredas särskilt*,

e) föråldrade artiklar som kan *föreslås utgå*.

Statsrådets ovan nämnda kompletterande utredning har som bilaga ordförandelandets promemoria av den 11 februari 2000 (CONFER 4706/1/00 - REV 1). I utredningen har de avtalsbestämmelser som tas upp i ordförandelandets promemoria indelats i ovan nämnda fem grupper.

Statsrådets kompletterande utredning av den 31 mars 2000 innehåller regeringens preciserade ståndpunkter i ärenden i fråga om vilka det i den kompletterande utredningen den 17 mars 2000 konstaterades att saken behöver utredas närmare eller som riksdagens utskott i samband med behandlingen av statsrådets redogörelse närmare har tagit ställning till.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Stora utskottet har allt sedan förberedelserna för regeringenskonferensen 1996 haft en positiv syn på en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet. Det har dock berett riksdagen tillfälle att överväga saken t.o.m. i fråga om enskilda fördragsbestämmelser.

Frågor som tas upp i utredningen den 17 mars 2000

I statsrådets kompletterande utredning av den 17 mars 2000 räknas tiotals artiklar upp i fråga om vilka beslut med kvalificerad majoritet måste prövas. Stora utskottet analyserar de fördragsbestämmelser som nämns i utredningen till den del det är behövligt på grund av fackutskottens utlåtanden eller riksdagens tidigare ståndpunkter.

Insatser för att utveckla kulturen

Statsrådet har i princip beredskap att acceptera beslut med kvalificerad majoritet när det gäller insatser för att utveckla kulturen enligt artikel 151 i EG-fördraget. Kulturutskottet framhåller i sitt utlåtande KuUU 6/2000 rd att det nuvarande kravet på enhällighet enligt erhållen utredning försvårar beslutsfattandet i oskäligt hög grad och att kulturutskottet inte kan se att det finns sådana omständigheter inom synhåll som skulle förhindra en övergång till beslut med kvalificerad majoritet i dessa frågor. *Stora utskottet omfattar för sin del kulturutskottets bedömning.*

Avtal med tredje parter om tjänster och immateriella rättigheter

Enligt statsrådets utredning den 17 mars 2000 måste frågan om beslut med kvalificerad majoritet i unionens interna beslutsprocess vid avtal med tredje parter om handel med tjänster och

immateriella rättigheter fortfarande utredas om meningen är att öka EG:s kompetens till denna del. Statsrådet menar att den behöriga artikeln (artikel 133.5) kan omfatta frågor där det inte är tillrådligt att införa beslut med kvalificerad majoritet, även om den har klassificerats som en av de bestämmelser i fråga om vilka statsrådet är redo att överväga beslut med kvalificerad majoritet.

Under den föregående regeringskonferensen lämnade statsrådet den 25 oktober 1996 en utredning till stora utskottet som gällde frågor om behörighet m.m. i samband med Europeiska unionens yttre ekonomiska förbindelser. Utrikesutskottet lämnade utlåtande UtUU 23/1996 rd, som stora utskottet den 20 november 1996 sände till statsrådet för kännedom. Enligt utredningen tillstyrkte statsrådet bland annat en utvidgning av gemenskapens exklusiva kompetens till särskilt fastställda områden inom ramen för de yttre ekonomiska förbindelserna, inte minst sådana områden som har samband med den internationella handeln. Detta gällde också direkt tjänster, investeringar och immateriell äganderätt i anknytning till den internationella handeln. Det ansågs dock att kompetens i fråga om kärnan i den immateriella äganderätten inte kunde ställas under gemenskapens exklusiva kompetens. Utrikesutskottet ansåg i sitt utlåtande UtUU 23/1996 rd att gemenskapskompetensen inom ramen för de yttre ekonomiska förbindelserna kan utvidgas på områden som fastställs särskilt. Sådana frågor är enligt utskottets uppfattning särskilt tjänster i samband med varuhandeln samt den immateriella äganderätten.

Kulturutskottet framhåller i sitt utlåtande KuUU 6/2000 rd att om beslut med kvalificerad majoritet till någon del införs i frågor enligt artikel 133.5, bör tjänster inom kultursektorn som omfattas av artikeln i vid bemärkelse — kultur, kulturella institutioner och kulturindustri, kulturella och audiovisuella tjänster och åtgärder för att bevara och främja kulturell mångfald — bibehållas som ett undantag från det allmänna beslutsförfarandet när det gäller kravet på enhällighet.

Kulturutskottet menar vidare att kravet på enhällighet bör bibehållas i beslut om de yttre ekonomiska förbindelserna när det gäller immateriella rättigheter. Detsamma gäller offentlig utbildning och andra kulturella bastjänster. För bastjänsternas del hänvisar kulturutskottet till stora utskottets utlåtande StoUU 1/1999 rd — E 15/1999 rd i anknytning till WTO:s nya förhandlingsrunda, där stora utskottet understryker att *"bastjänsterna inom social- och hälsovården samt de kulturella bastjänsterna bör undantas från liberaliseringsförpliktelserna inom tjänstesektorn"*. Stora utskottet hänvisade i sitt utlåtande också till behovet av att lämna Finlands lagstadgade arbetspensionssystem utanför liberaliseringen av tjänstehandeln.

Vad gäller tjänster tillstyrker miljöutskottet i sitt utlåtande MiUU 2/2000 rd det alternativ som diskuterats att artikel 133.5 skulle innehålla en förteckning över de tjänster som kräver beslut med kvalificerad majoritet. Hit föreslås höra industriella tjänster och affärstjänster, konsulttjänster, tele- och säkerhetstjänster samt miljö-tjänster. Som ett andra alternativ har det föreslagits att beslut med kvalificerad majoritet tillämpas på handel med tjänster, utom på vissa i ett särskilt protokoll uppräknade undantag som kräver enhällighet.

Stora utskottet konstaterade i sitt utlåtande om Amsterdamfördraget (StoUU 1/1998 rd — RP 245/1997 rd) att förhandlingsresultatet med tanke på de yttre ekonomiska förbindelserna kan "ses som en besvikelse för små medlemsstater som Finland, där immateriella rättigheter, tjänster och kompetensöverföring spelar en avgörande roll i de yttre ekonomiska förbindelserna".

Stora utskottet anser att det inte har lyckats att anpassa beslutsfattandet om unionens yttre ekonomiska förbindelser till utvecklingen i världshandeln i tillräcklig grad. Därför är unionens befogenheter och beslutsfattande i de nya frågorna inom världshandeln inkonsekventa jämfört med det system som tillämpas på varuhandeln. Enligt utskottets uppfattning ligger det i Finlands intresse att regelverket om sådana former av internationellt ekonomiskt utbyte som är viktiga med tanke på utvecklingen av informationssamhället

bygger på samma principer i unionen som den gemensamma handelspolitiken beträffande traditionell varuhandel.

Stora utskottet påpekar samtidigt att det än så länge inte har blivit beslutat om kompetensen och beslutsfattandet i fråga om unionens yttre ekonomiska förbindelser skall tas upp till behandling vid regeringskonferensen eller inte. Statsrådet har inte heller slutligt tagit ställning till förslaget om beslut med kvalificerad majoritet till denna del. *Utskottet förutsätter att statsrådet håller riksdagen à jour om utvecklingen och lägger fram Finlands preciserade förhandlingsmål för bedömning i riksdagen.*

Stora utskottet har den uppfattningen att det inte är möjligt att godkänna beslut med kvalificerad majoritet när det gäller unionens yttre ekonomiska förbindelser i den mån det gäller sociala och kulturella bastjänster som utbildning, lika litet som i frågor som anknyter till kärnan i de immateriella rättigheterna. Å andra sidan anser utskottet att det inte är skäl att utesluta möjligheten till beslut med kvalificerad majoritet så ovillkorligt när det gäller handel med kulturella och audiovisuella tjänster att det blir ett hinder för Finlands handelspolitiska intressen med avseende på en öppen internationell marknad för innehålls- och programproduktion.

Stora utskottet menar att det i fråga om handel med tjänster finns två möjliga vägar i tekniskt hänseende, dvs. att den allmänna regeln om kvalificerad majoritet kompletteras med en specificerad undantagslista eller att de tjänster som omfattas av beslut med kvalificerad majoritet specificeras särskilt. I bägge fallen måste det nödvändigt ses till att de avgränsningar i fråga om bastjänster och den nationella kulturen som nämns i stora utskottets och kulturutskottets utlåtanden tillgodoses.

Budgetbestämmelser

Statsrådet har i princip beredskap att acceptera beslut med kvalificerad majoritet om gemenskapsbudgeten eller fördragsbestämmelser som inverkar på den. Det gäller för det första artikel 57 om särskilda åtgärder för att uppnå gemen-

skapens industripolitiska mål, artikel 159 om särskilda åtgärder utanför strukturfonderna och artikel 161 om strukturfondernas och kohesionsfondens uppgifter, huvudmål, organisation, allmänna regler och samordning av fonderna.

Finansutskottet framhåller i sitt utlåtande FiUU 14/2000 rd att en effektiv beslutsprocess kan säkerställas genom att beslut med kvalificerad majoritet utsträcks också till strukturfonderna. Detsamma gäller beslut om gemenskapens industripolitiska stödåtgärder. Utskottet anser sig inte heller ha sett några nämnvärda praktiska exempel på att kommissionen skulle ha föreslagit ett övermått av stödåtgärder utom strukturfonderna.

Enligt artikel 279 i EG-fördraget godkänns gemenskapens budgetförordningar genom enhälligt beslut. Enligt vad finansutskottet har erfarit har detta gjort det behövt att söka enhällighet ner i minsta detalj, till exempel när det gäller tekniken i den finansiella förvaltningen och andra administrativa detaljer. Finansutskottet framhåller vidare att gemenskapens budgetpraxis är så till vida inkonsekvent att budgeten och budgetanslagen kan godkännas med kvalificerad majoritet medan det har krävts enhällighet för beslut om icke lagfästa anslags juridiska grund.

Finansutskottet menar att budgetartiklarna inte innehåller sådana konstitutionella eller andra synpunkter som skulle kräva enhälliga beslut i rådet med tanke på Finlands nationella intressen. Inte heller budgetdisciplinära synpunkter hindrar att beslut med kvalificerad majoritet införs. Finansutskottet anser dock att det i varje enskilt fall särskilt bör ses till att det iakttas en sträng budgetdisciplin och principerna för en god finansförvaltning. När Finlands detaljerade ståndpunkter till beslutsproceduren kring budgetförfarandet slås fast är det enligt utskottets mening viktigt att också utreda artiklarnas eventuella återverkningar på rörelsefriheten i det nationella beslutsfattandet och framför allt sambanden med andra artiklar i fördraget. *Stora utskottet omfattar finansutskottets ståndpunkt.*

Preciserade ståndpunkter i utredningen den 31 mars 2000

Beskattning

Enligt artikel 93 i EG-fördraget skall rådet enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättnings-skatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den mån en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar. Artikel 94 gäller mervärdesskatter, punktskatter, däribland den föreslagna energiskatten. Också de egentliga miljöskatterna, som inte är aktuella i EU, är indirekta skatter. Statsrådet har i princip beredskap att acceptera beslut med kvalificerad majoritet i särskilt avgränsade fall, som fortfarande är under utredning.

Enligt artikel 94 skall rådet enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion. Artikel 95 medger en samordning av sådana indirekta skatter som inverkar på den inre marknadens funktion. Det finns inga EU-regler om beskattningen av förvärvsinkomster. Däremot har två direktiv utfärdats om företagsbeskattning och två förslag är under behandling, av vilka det ena gäller kapitalinkomster. Statsrådet har i princip beredskap att acceptera beslut med kvalificerad majoritet i särskilt avgränsade fall, som fortfarande är under utredning.

Jord- och skogsbruksutskottet tillstyrker i sitt utlåtande JsUU 12/2000 rd att enhällighetskravet bibehålls i fråga om sådana beskattningsbeslut som är särskilt viktiga för statsekonomin och den finansiella politiken, eftersom den finansiella politiken under Europeiska ekonomiska och monetära unionen är nästan det enda område av den ekonomiska politiken där Finland har självständig rörelsefrihet. Vidare uppmärksammar jord- och skogsbruksutskottet behovet

av att bibehålla möjligheten att utnyttja beskattningen som ett instrument i jordbrukspolitiken.

Finansutskottet omfattar i sitt utlåtande FiUU 14/2000 rd statsrådets riktlinjer. Utskottet menar att skatter och avgifter av skattenatur bör behandlas enligt samma juridiska grunder oberoende av sin benämning, om de faktiskt är jämförbara med varandra. Vid förhandlingarna bör Finland enligt utskottets mening se till att varje medlemsstat i önskad omfattning får hålla fast vid sin egen skattegrund för att kunna upprätthålla ett välfärdssamhälle på nationellt fastslagen nivå. Utskottet uppmärksammar att Finland i syfte att öka tilltron till de fiskala systemen aktivt bör verka för att avskaffa s.k. skatteparadis eller åtminstone för att minska deras användning. *Stora utskottet omfattar finansutskottets ståndpunkt.*

Stora utskottet hänvisar samtidigt till de riktlinjer som riksdagen drog upp i samband med föregående regeringskonferens. Riksdagen ville då att det skall ingå i de nationella befogenheterna att besluta om högre skattesatser än miniminormerna, om förväntade skatteintäkter och om användningen av skatteintäkterna och att kravet på enhällighet i beslut om högsta tillåtna skattesatser inte kan frångås (UtUB 7/1996 rd, s. 41/II).

Miljöfrågor

Enligt artikel 175.1 i EG-fördraget fattar rådet i regel miljöpolitiska beslut för unionen med kvalificerad majoritet. I stycke 2 undantas dock flera områden av miljöpolitiken från beslut med kvalificerad majoritet.

Miljöbeskattning. Statsrådet har i princip beredskap att acceptera beslut med kvalificerad majoritet när det gäller miljö- och energiskatter. Miljöutskottet tillstyrker att tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet utsträcks till dessa miljöpolitiskt viktiga skatteformer, eftersom kravet på enhällighet har utgjort ett hinder för att anlita ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Samtidigt tillstyrker utskottet att begreppet miljöskatt definieras när beslut med kvalificerad majoritet införs. Också finansutskottet omfattar i

sitt uttåtande FiUU 14/2000 rd statsrådets riktlinjer i fråga om miljö- och energiskatter.

Stora utskottet omfattar utifrån miljöutskottets och finansutskottets utlåtanden statsrådets riktlinjer men understryker samtidigt i enlighet med sitt uttåtande StoUU 2/1997 rd att beslut med kvalificerad majoritet bara kan gälla miniskattesatser.

Fysisk planering och markanvändning. Statsrådet har i princip beredskap att gå in för beslut med kvalificerad majoritet i fråga om miljöåtgärder som inverkar på den fysiska planeringen och markanvändningen, men under förutsättning att planläggningen av områdesanvändningen och den fysiska planeringen ingår i medlemsstaternas nationella befogenhet. Miljöutskottet omfattar riktlinjerna i statsrådets utredning i fråga om fysisk planering och markanvändning. Jord- och skogsbruksutskottet förutsätter i sin tur att enhälighetskravet bibehålls i fråga om miljöåtgärder som har med fysisk planering och markanvändning att göra. Enligt detta utskotts åsikt kränker beslut med kvalificerad majoritet Finlands självbestämmanderätt i fråga om markanvändningen.

Stora utskottet framhåller att statsrådet i sin utredning den 16 maj 1997 bland annat uppger sig vara redo att överväga beslut med kvalificerad majoritet i fråga om miljöåtgärder som inverkar på markanvändning och fysisk planering. Utredningen remitterades till behöriga fackutskott för kännedom och eventuella åtgärder. Jord- och skogsbruksutskottet meddelade den 30 maj 1997 att utredningen inte ger anledning till åtgärder. Stora utskottet tog ställning till statsrådets redogörelse i sitt uttåtande StoUU 2/1997 rd och framförde nedan redovisade anmärkning i fråga om den fysiska planeringen och markanvändningen.

Stora utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt utifrån miljöutskottets utlåtande men erinrar samtidigt om sin ståndpunkt i uttåtandet StoUU 2/1997 rd att artiklarna om markanvändning och fysisk planering inte direkt inverkar på markanvändningsbesluten.

Utskottet inskräpper i likhet med statsrådet att planläggningen av områdesanvändningen och den fysiska planeringen ingår i en medlemsstats nationella befogenhet.

Vattenresurser. Statsrådet har i princip beredskap att acceptera beslut med kvalificerad majoritet när det gäller förvaltning av vattenresurser i den mån det är fråga om åtgärder som i första hand avser att främja miljöpolitiska mål. Denna avgränsning är viktig, eftersom jord- och vattenområdena i Finland omfattas av den privata äganderätten och det inte går att ingripa i medlemsstaternas äganderättsförhållanden genom gemenskapslagstiftningen.

Miljöutskottet omfattar statsrådets riktlinjer i fråga om förvaltningen av vattenresurser. Jord- och skogsbruksutskottet förutsätter däremot att enhälighetskravet bibehålls i fråga om miljöåtgärder som hänför sig till förvaltningen av vattenresurser för att användningen av vattenresurser inte skall regleras genom gemenskapslagstiftning i högre grad än vad som är nödvändigt med tanke på vattenskyddet på gemenskapsnivå.

Statsrådet meddelade i sin utredning den 16 maj 1997 att det har beredskap att överväga beslut med kvalificerad majoritet i fråga om miljöåtgärder som hänför sig till förvaltningen av vattenresurser. Stora utskottet anförde inga anmärkningar mot detta i sitt uttåtande StoUU 2/1997 rd.

Stora utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i enlighet med miljöutskottets utlåtande men kräver samtidigt att statsrådet låter utreda möjligheterna att precisera avtalsbestämmelsen för att de olägenheter som jord- och skogsbruksutskottet tar upp i sitt uttåtande skall kunna elimineras. Vid konferensen bör Finland vid behov på lämpligt sätt också föra fram att konsekvenserna av att vattenområden i Finland kan vara privatägda är en del av vårt äganderättssystem som gemenskapsrätten enligt artikel 295 inte befattar sig med.

Val mellan olika energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur. Statsrådet tillstyrker inte beslut med kvalificerad majoritet när det

gäller åtgärder som väsentligt kan påverka en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning. Det är dock fortfarande under utredning om beslut med kvalificerad majoritet är tänkbara i vissa delar. Miljöutskottet omfattar statsrådets riktlinjer.

Statsrådet analyserar i sin utredning den 31 mars 2000 under rubriken Nya juridiska grunder också tanken om en särskild juridisk grund för energiområdet. Enligt utredningen tillstyrker Finland inte denna tankegång, men om den generella förhandlingssituationen kräver det har Finland beredskap att undersöka möjligheterna att skapa en särskild juridisk grund för energiprogrammen och att införa beslut med kvalificerad majoritet i fråga om dem.

Stora utskottet anser i likhet med miljöutskottet och statsrådet att kravet på enhällighet måste bibehållas när det gäller beslut om valet mellan olika energikällor och energiförsörjningens struktur. I detta sammanhang hänvisar utskottet samtidigt till Finlands ståndpunkt som slogs fast redan i samband med medlemskapsförhandlingarna att en medlemsstat inte kan förpliktas att ta emot atomsopor från en annan medlemsstat för slutlig förvaring. Utskottet tar ställning till behovet av att göra unionens beslutande om energiprogrammen effektivare, vid behov utifrån en närmare utredning från statsrådet.

Gemenskapens handlingsprogram inom andra områden. Statsrådet har i princip beredskap att gå in för beslut med kvalificerad majoritet i fråga om genomförande av sådana handlingsprogram inom gemenskapen som kräver att beslut om åtgärder skall fattas utifrån miljöskyddsartikel 175.2, som förutsätter enhällighet. Miljöutskottet har ingenting att anmärka på i fråga om statsrådets riktlinje till denna del. *Stora utskottet omfattar miljöutskottets bedömning.*

Rättsliga och inrikes frågor

Genom Amsterdamfördraget lyftes en del av de samarbetsformer som hörde till området för rättsliga och inrikes frågor över till gemenskapspelaren. Kvar i tredje pelaren, som representerar

samarbetet mellan regeringar, lämnades polis-samarbetet och samarbetet inom det straffrättsliga området. Statsrådet tillstyrker beslut med kvalificerad majoritet när det gäller passage av medlemsstaternas inre och yttre gränser (artikel 62) och asyl-, invandrings- och flyktingfrågor (artikel 63). Statsrådet intar också en preliminärt positiv hållning till beslut med kvalificerad majoritet i fråga om civilrättsligt samarbete (artikel 65). Däremot finner statsrådet inte beslut med kvalificerad majoritet när det gäller åtgärder för att säkerställa samarbete mellan medlemsstaternas förvaltningar (artikel 66) motiverat med hänsyn till att formuleringen kan medge mycket djupgående ingrepp i myndigheternas verksamhet i en medlemsstat och därmed i frågor som har med deras suveränitet att göra.

I samband med en övergång till beslut med kvalificerad majoritet vore det enligt statsrådets mening logiskt att avstå från medlemsstaternas parallella initiativrätt, som enligt Amsterdamfördraget gäller under en övergångsperiod av fem år. Ett avgörande om att införa beslut med kvalificerad majoritet borde fattas innan EU utvidgas. Statsrådet ställer sig positivt också till förslaget att förkorta övergångsperioden.

När det gäller polissamarbete och samarbete på det straffrättsliga området menar statsrådet att enhällighetskravet fortfarande skall gälla för det juridiskt bindande beslutsfattandet.

Stora utskottet omfattar statsrådet syn på att enhällighetskravet skall bibehållas i polissamarbetet och samarbetet i straffrättsliga frågor. Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om statsrådets hållning till passage av medlemsstaternas inre och yttre gränser eller asyl-, invandrings- och flyktingfrågor.

För det civilrättsliga samarbetets del kräver beslut med kvalificerad majoritet kompletterande utredningar enligt utskottets mening. Genom gemenskapslagstiftningen på detta område är det möjligt att ingripa direkt i fundamentala frågor som gäller medborgarnas rättsliga ställning, t.ex. personstatus och de familje- och förmögenhetsrättsliga relationerna mellan makar inbördes och mellan föräldrar och barn. När det gäller civilrättsliga relationer är det möjligt att medlemssta-

ternas intressen i lagstiftningen om tredje länder kan skilja sig markant från varandra på grund av deras geografiska och historiska särförhållanden.

Stora utskottet omfattar inte förslaget att avskaffa medlemsstaternas parallella initiativrätt under en övergångsperiod som ett led i avgörandet om beslut med kvalificerad majoritet. EU och dess medlemsstater har vid Europeiska rådet i Tammerfors utfäst sig att följa en ambitiös tidsplan för att genomföra ett område där det råder frihet, säkerhet och rättvisa. I praktiken har medlemsstaternas initiativrätt visat sig behövlig för att samarbetet skall kunna utvecklas på överenskommet sätt.

Ändring av kommissionens förslag

Enligt artikel 250.1 i EG-fördraget krävs när rådet enligt fördraget fattar beslut om förslag från kommissionen enhällighet för att ändra förslaget, om det inte är fråga om ett avgörande som skall fattas i medbeslutandeförfarande i förlikningskommittén mellan Europaparlamentet och rådet. Enligt vad utskottet har erfarit har något beslut om Finlands hållning ännu inte fattats, utan statsrådet utreder fortfarande saken. Stora utskottet har den uppfattningen att det finns synpunkter på avgörandet som går i mycket olika riktningar.

En viktig motivering för att binda ihop beslut med kvalificerad majoritet i rådet med kommissionens bifall har varit att säkerställa balansen mellan institutionerna och att värna de små medlemsstaternas rättigheter. Syftet har dels varit att tillförsäkra kommissionen en möjlighet att kontrollera att rådets beslut följer fördragen och unionens målsättning, dels att förhindra att majoritetskoalitioner som total negligerar en eller flera medlemsstaters intressen får fotfäste i rådet. Dessa principiella synpunkter talar i likhet med frågans stora symbolvärde för kommissionens status i sig för att bibehålla den gällande bestämmelsen.

Frågan har dock inte en lika stor praktisk som principiell betydelse. Det har legat i kommissionens intresse att se till att rådet över huvud taget har kompetens att fatta beslut utifrån kommissi-

onens förslag. I regel har kommissionens bifall kunnat utverkas för ändring av ett förslag, om en kvalificerad majoritet i rådet har stått bakom det. En utvidgad tillämpning av medbeslutandeförfarandet innebär dessutom i sig färre situationer där kravet på kommissionens bifall kan inskränka handlingsutrymmet för en kvalificerad majoritet i rådet.

För en uppluckring av enhällighetskravet talar i sin tur det att den aktuella bestämmelsen i artikeln ursprungligen godkändes för en gemenskap bestående av sex medlemsstater, där rådet inte bara hade en teoretisk möjlighet att nå samförstånd med avvikelse från kommissionens ståndpunkt. I en union med tjugo medlemsstater är det däremot snarast exceptionellt att kommissionens ståndpunkt inte skulle omfattas av åtminstone en medlemsstat, särskilt som flera av de aktuella kandidatländerna av ekonomiska orsaker kommer att vara mera beroende av kommissionen än de nuvarande medlemsstaterna. I sak betyder unionsutvidgningen därmed en ännu större inskränkning i rådets beslutskompetens än i dag, och därför vore det konsekvent att lindra kravet på enhällighet för att balansen mellan institutionerna skall kunna bibehållas på nuvarande nivå.

Stora utskottet föreslår att statsrådet kommer med en kompletterande utredning i saken innan det formulerar sin slutliga ståndpunkt.

Godkännande av regler för Europaparlamentet

Enligt utredning från statsrådet har man diskuterat frågan om att avstå från kravet på enhällighet i beslut som avses i artikel 190.5 och som gäller regler för Europaparlamentets ledamöter. Enligt artikeln fastställer Europaparlamentet regler för sig självt efter att ha fått ett yttrande från kommissionen och sedan rådet genom enhälligt beslut har gett sitt godkännande till det. Statsrådet tillstyrker inte att beslut med kvalificerad majoritet införs i saken.

Stora utskottet anser att Europaparlamentet har gett den i artikel 190 inbyggda juridiska grunden ett vidlyftigare innehåll än vad som avsetts när Amsterdamfördraget behandlades i och

med att det har ansetts att reglerna också skulle kunna tillämpas på beskattningen av Europaparlamentets ledamöter. Utskottet har den uppfattningen att reglerna för Europaparlamentarikerna är förknippade med mycket starka nationella intressen. De bygger bland annat på att de nationella partierna i medlemsstaterna i praktiken driver kampanjerna i anknytning till Europaparlamentsvalen och tjänstgör som kontaktkanal mellan medborgarna och Europaparlamentet. Erfarenheterna av behandlingen av förslaget till de första reglerna för Europaparlamentets ledamöter talar så vitt utskottet kan se inte heller för att reglerna skall godkännas med kvalificerad majoritet. *Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i saken.*

Avtal med tredje länder inom andra pelaren

Artikel 24 i EU-fördraget gäller avtal med tredje länder och internationella organisationer i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Bestämmelsen tillämpas också på avtal med tredje länder när det gäller polissamarbete och samarbete på det straffrättsliga området. Rådet bemyndigar ordförandelandet att förhandla om ett avtal och godkänner det genom ett enhälligt beslut. En medlemsstat kan dock förbehålla sig rätten att tillämpa sitt eget konstitutionella förfarande vid ratificeringen. Statsrådet tillstyrker inte att beslut med kvalificerad majoritet tillämpas på beslut om sådana avtal.

Stora utskottet konstaterade i sitt utlåtande StoUU 2/1997 rd att "unionen med de avgränsningar som ingår i utkastet till fördrag kan ges kompetens att ingå fördrag i frågor inom andra och tredje pelaren, förutsatt att besluten i rådet tas enhälligt och den möjlighet att kräva nationell ratificering som nämns i statsrådets redogörelse realiserar".

Stora utskottet anser att det inte finns någon orsak att frånga denna utgångspunkt. *Därför omfattar utskottet statsrådets ogillande hållning till beslut med kvalificerad majoritet i saken.*

Kommittéförfarandet

Rådet delegerar i regel till kommissionen befogenheten att genomföra de regelverk rådet utfärdat. Medlemsstaterna har ofta förbehållit sig en del av genomförandebefogenheterna genom att binda kommissionens beslut vid bifall av en kommitté bestående av medlemsstaternas representanter (s.k. kommittologi). Rådet beslutar enhälligt om principerna och reglerna för kommittéförfarandet efter att ha inhämtat yttrande från Europaparlamentet. Statsrådet är redo att överväga att införa beslut med kvalificerad majoritet i saken. *Stora utskottet menar att det ingående bör utredas innan en eventuell positiv ståndpunkt slås fast vilka konsekvenser beslut med kvalificerad majoritet kan få för befogenhetsrelationerna mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet vid genomförandet av gemenskapslagstiftningen. Stora utskottet har inga andra anmärkningar mot statsrådets ståndpunkt.*

Kapitalrörelser till eller från tredje land

Stora utskottet påpekade i sitt utlåtande StoUU 1/2000 rd att det inte kan omfatta förslaget att bibehålla kravet på enhällighet i fråga om regleringen av kapitalrörelser till eller från tredje land. Enligt artikel 57 i EG-fördraget får rådet med kvalificerad majoritet besluta om ytterligare liberalisering av kapitalrörelser till eller från tredje land, men beslut om att begränsa dem skall fattas enhälligt.

Statsrådet har i princip beredskap att införa beslut med kvalificerad majoritet också i fråga om beslut som begränsar ovan nämnda fria kapitalrörelser. *Stora utskottet har ingenting att anmärka i fråga om denna ståndpunkt.*

Rådets behörighet i fråga om statliga stöd

Stora utskottet konstaterade i sitt utlåtande StoUU 1/2000 rd att det med hänsyn till Finlands kritiska hållning till statligt stöd och med tanke på en förnuftig arbetsfördelning mellan rådet och kommissionen kan vara motiverat att helt frånta rådet möjligheten enligt artikel 88.2 i EG-fördraget att godkänna statligt stöd tvärt emot kommissionens hållning och att anförtro

kommissionen den exklusiva behörigheten att övervaka det statliga stödet.

Statsrådet tillstyrker inte beslut med kvalificerad majoritet i denna sak och inte heller att rådets befogenhet stryks i artikeln. Enligt statsrådet tillämpas bestämmelsen inte i praktiken på statligt stöd till industribranscher och därmed finns det inget särskilt behov av en sådan bestämmelse med tanke på en konkurrensrättslig tillsyn över de statliga stöden. Däremot har bestämmelsen tidvis tillämpats inom jordbrukssektorn, när medlemsstaterna har uppnått samförstånd med avvikelse från kommissionens syn. Jord- och skogsbruksministeriet vill bibehålla möjligheten i artikel 88.2 för rådet att tillåta undantag i fråga om statliga stöd också för Finlands del, vilket även jord- och skogsbruksutskottet hänvisar till i sitt utlåtande.

Stora utskottet menar att det dels är fråga om ett logiskt sätt att ordna institutionernas uppgifter, dels om en vägning mellan motstridiga sektorintressen. Statsrådet har beslutat tillstyrka status quo med hänsyn till jordbruksområdets potentiella intressen.

Utskottet har ingen anledning att motsätta sig denna slutsats, som i praktiken är ett av de avgöranden som klart faller inom statsrådets prövningsrätt. Utskottet påpekar dock samtidigt att Finland i jordbruksministerrådet i februari avstod från att rösta i ett fall där kommissionen ansåg att en viss medlemsstats långvariga stödordning för sockerbranschen gick emot gemenskapsrätten, men att den behöriga medlemsstaten hade begärt att rådet godkänner ordningen, vilket till slut även skedde. Enligt vad utskottet då erfarit ansåg statsrådet en sådan konstellation politiskt ytterst besvärlig där det i rådet vore tvunget att ställa mot varandra kommissionens laglighetsbedömning och en medlemsstats yrkande utifrån ett särskilt nationellt intresse.

Diskriminering av transportområdet

Stora utskottet framhöll i sitt utlåtande StoUU 1/2000 rd att det inte kan omfatta att kravet på enhällighet bibehålls i artikel 72 i EG-fördraget förrän statsrådet har lagt fram en motivering för varför denna övergångsbestämmelse över huvud

taget borde hållas i kraft. Enligt artikeln får ingen medlemsstat utan rådets enhälliga samtycke utfärda ny diskriminerande lagstiftning för transportområdet. För de ursprungliga medlemsstaternas del trädde förpliktelsen i kraft 1958 och för senare medlemmar från och med tillträddelsen.

Statsrådet anser att artikel 72 bör strykas i samband med regeringskonferensen 2000. *Stora utskottet har ingenting att anmärka i fråga om denna ståndpunkt.*

Nya rättsliga grunder

Enligt statsrådet har ordförandelandet föreslagit nya rättsliga grunder för sådana åtgärder i fråga om vilka artikel 308 (f.d. 235) i EG-fördraget ofta har tillämpats i brist på en mera precis juridisk grund. Som exempel på åtgärder av detta slag kan nämnas:

- inrättande av gemenskapens decentraliserade särskilda myndigheter,
- ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje länder och
- energiområdet.

Artikel 308 utnyttjas som rättslig grund för åtgärder som avser att genomföra något av gemenskapens mål och som fördraget inte innehåller nödvändiga befogenheter för. Enligt artikeln fattar rådet ett enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet.

Riksdagen hänvisade i samband med behandlingen av statsrådets redogörelse om regeringskonferensen 1996 (SRR 1/1996 rd) till problemen med den tidigare artikeln 235. Utrikesutskottet uppmärksammade i sitt betänkande (Ut-UB 7/1996 rd) att den breda tolkningspraxis som tillämpas på artikeln har fördunklat gränserna för gemenskapens befogenheter på ett sätt som ställer de nationella parlamentens möjligheter att kontrollera ratificeringen av fördragen på spel. Utrikesutskottet menar att fördraget bör kompletteras med exakta juridiska grunder för ofta upprepade situationer där artikeln måste tillämpas.

Gemenskapens särskilda myndigheter. För inrättande av gemenskapens decentraliserade sär-

skilda myndigheter behövs det enligt statsrådets mening en särskild juridisk grund i fördraget. Beslut om inrättande bör fattas enhälligt och Europaparlamentet höras i saken. *Stora utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt med följande förbehåll.*

Som stora utskottet ser det har denna fråga och beslut om institutionernas säte en klar koppling till relationerna mellan medlemsstaterna. I sin kompletterande utredning den 17 mars 2000 uttalar statsrådet att det i princip har beredskap att acceptera kvalificerad majoritet när det gäller beslut om gemenskapsinstitutionernas säten. Utskottet menar att unionen i sin beslutsprocess behandlar institutionernas säten och de särskilda myndigheternas förläggningsorter som en enda helhet vid bedömningen av likställdheten mellan medlemsstaterna. Därför är det enligt utskottet inte lämpligt att villkoren för beslut om institutionernas säten luckras upp, om inte själva beslutet att inrätta en särskild myndighet och beslutet om myndighetens förläggningsort separeras från varandra. *Utskottet anser att samma regler bör tillämpas på beslut om förläggningen som på beslut om institutionernas säten.* I detta sammanhang hänvisar utskottet dessutom till ståndpunkterna i stora utskottets utlåtanden StoUU 1/1998 rd och StoUU 1/2000 rd att möjligheten att tillerkänna Europaparlamentet rätten att bestämma sitt eget säte bör prövas.

Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje länder. Statsrådet tillstyrker en särskild rättslig grund för avtal om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje länder. Beslut om sådana avtal kan tas med kvalificerad majoritet efter att Europaparlamentet har hörts. Om ett avtal har betydande konsekvenser för budgeten bör ett tillstyrkande yttrande inhämtas från Europaparlamentet för det. En särskild rättslig grund behövs också för finansiella förordningar och beslut om bistånd på makronivå i anknytning till tredje länder, och beslut om dem bör fattas med kvalificerad majoritet efter att Europaparlamentet har hörts i saken.

Utrikesutskottet ansåg i sitt utlåtande UtUU 23/1996 rd att "den rättsliga grunden att ingå

överenskommelser med icke-traditionella icke-utvecklade länder bör förtydligas". *Stora utskottet hänvisar till utrikesutskottets ståndpunkt i saken och omfattar statsrådets ståndpunkt.*

Energi. En särskild rättslig grund för energiområdet behandlas i samband med miljöfrågorna i detta utlåtande.

Ändring av principerna för egenföretagande

Statsrådet är redo att överväga beslut med kvalificerad majoritet i de fall som avses i artikel 47.2 i EG-fördraget. De gäller lagstiftade principer för egenföretagare som avser utbildning och tillträdesvillkor för fysiska personer.

Kulturutskottet hänvisar i sitt utlåtande KuUU 6/2000 rd till sina tidigare ställningstaganden om att utbildning ingår i medlemsstaternas egen befogenhet och att examensinnehållet bör utformas nationellt. Kulturutskottet godkänner inte några eventuella försök att samordna examensinnehållet på unionsnivå. Enligt utskottet kunde en ändring av beslutsystemet enligt artikel 47.2 de facto leda till en samordning av utbildningen i medlemsstaterna, och därför godkänner utskottet inte en övergång till beslut med kvalificerad majoritet i utbildningsfrågor.

Statsrådet hade i samband med föregående regeringskonferens beredskap att acceptera beslut med kvalificerad majoritet i de nu föreliggande frågorna (statsrådets utredning 16.5.1997). Kulturutskottet lämnade inget utlåtande om utredningen och frågan togs inte upp i stora utskottets utlåtande StoUU 3/1997 rd om utredningen.

Stora utskottet framhåller att statsrådet bör formulera sin slutliga ståndpunkt med hänsyn till de synpunkter kulturutskottet anför i sitt utlåtande och att ett eventuellt införande av beslut med kvalificerad majoritet i de fall som avses i artikel 47.2 kräver att artikeln preciseras på ett sätt som utesluter möjligheten att samordna examensinnehållet genom beslut med kvalificerad majoritet.

Social- och hälsovården

Första strecksatsen i artikel 137.3 i EG-fördraget har samband med arbetstagarnas grundlägg-

gande rättigheter i arbetslivet. Bestämmelsen möjliggör en definition av innehållet i arbetstagarernas sociala trygghet, inte minst att bestämma en miniminivå. Statsrådet tillstyrker inte beslut med kvalificerad majoritet med hänvisning till att den sociala tryggheten primärt ingår i medlemsstaternas egen befogenhet. *Stora utskottet omfattar statsrådet ståndpunkt.*

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför stora utskottet vördsamt

att statsrådet beaktar det som anförts i detta utlåtande.

Helsingfors den 17 maj 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Esko Aho /cent
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
medl. Maria Kaisa Aula /cent
Tuija Brax /gröna
Jouko Jääskeläinen /fkf
Tarja Kautto /sd
Riitta Korhonen /saml
Juha Korkeaoja /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Johannes Leppänen /cent
Leena Luhtanen /sd
Håkan Nordman /sv
Outi Ojala /vänst
Jouko Skinnari /sd (delvis)
Marja Tiura /saml

Kari Uotila /vänst
Matti Vanhanen /cent
Marjatta Vehkaoja /sd
Jari Vilén /saml
Matti Väistö /cent
ers. Jouni Backman /sd
Tuula Haatainen /sd
Irina Krohn /gröna (delvis)
Risto Kuisma /ref
Kalevi Olin /sd
Margareta Pietikäinen /sv
Mirja Ryyänen /cent
Pentti Tiusanen /vänst
Raija Vahasalo /saml
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Niilo Jääskinen.