

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2000 rd

Statsrådets utredning med anledning av förberedelserna för regeringskonferensen 2000; översyn av enskilda ståndpunkter

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet lämnade den 11 juli 1999 en redogörelse enligt 54 e § riksdagsordningen om förberedelserna för Europeiska unionens regeringskonferens 2000 (E 32/1999 rd) till stora utskottet.

Statsrådet lämnade den 14 april 2000 en kompletterande utredning med en precisering av Finlands ståndpunkter till ökad flexibilitet. Vidare lämnade statsrådet den 20 september 2000 fyra kompletterande utredningar om EG-domstols-systemet, en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet, eventuell komplettering av sanktionsbestämmelserna enligt unionsfördraget och EG-fördraget samt flexibiliteten i unionens andra pelare. Statsrådet lämnade den 25 september 2000 en kompletterande utredning om Finlands initiativ till EG att tillträda Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Statsrådet lämnade den 2 oktober 2000 en kompletterande utredning om en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet i vissa frågor som gäller beskattningen samt om att bevara kravet på enhällighet i artikel 175.2 i EG-fördraget.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat ett utlåtande om statsrådets utredning om regeringskonferensen StoUU 2/2000 rd. Utskottets utlåtande gällde en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet.

Statsrådets redogörelse (SRR 1/2000 rd) av den 2 februari 2000 gällde samma ärende. Utrikesutskottets betänkande (UtUB 2/2000 rd) om statsrådets redogörelse godkändes som riksdagens utlåtande den 5 april 2000. Stora utskottet lämnade ett utlåtande om redogörelsen (StoUU 1/2000 rd) till utrikesutskottet. I redogörelsen samt i stora utskottets utlåtande och utrikesutskottets betänkande om den behandlades agendan för regeringskonferensen utifrån de uppgifter utskotten hade i februari—april 2000.

Grundlagsutskottet har lämnat ett utlåtande om förslaget till komplettering av sanktionsbestämmelserna enligt unionsfördraget och EG-fördraget (GrUU 26/2000 rd). Utlåtandet ingår som bilaga till detta utlåtande.

Lagutskottet meddelade genom ett protokollsutdrag av den 5 oktober 2000 stora utskottet sin syn på behandlingen av gemenskapens domstolssystem vid regeringskonferensen. I protokollsutdraget hänvisar lagutskottet till sina tidigare utlåtanden LaUU 5/2000 rd och LaUU 9/2000 rd.

STATSRÅDETS UTREDNING

I sina kompletterande utredningar om flexibiliteten, tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet, EG-domstolarna och flexibiliteten i fråga om den andra pelaren lämnar statsrådet kompletterande uppgifter och motiveringar i enlighet med det som utrikesutskottet förutsätter i sitt betänkande.

I den kompletterande utredningen om eventuell komplettering av sanktionsbestämmelserna i grundfördragen tar statsrådet i ett läge när bojkottåtgärderna mot Österrike har upphört upp frågan om huruvida det i grundfördragen behövs

bestämmelser om åtgärder som unionen kan vidta på förhand om det finns risk för att någon medlemsstat åsidosätter unionens grundprinciper.

I den kompletterande utredningen om förslaget att Europeiska gemenskapen skall tillträda Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna lämnar statsrådet en redogörelse om Finlands tills vidare första initiativ vid regeringskonferensen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Flexibilitet inom den första och den tredje pelaren

I sin redogörelse SRR 1/2000 rd konstaterar statsrådet att det inte anser det nödvändigt att göra ingående ändringar i Amsterdamfördragets bestämmelser om flexibiliteten. Enligt redogörelsen ansåg statsrådet likväl att flexibilitetsvillkoren kan behandlas som en del av frågan om beslut med kvalificerad majoritet. Stora utskottet och utrikesutskottet har vissa förbehåll i fråga om en ändring i flexibilitetsvillkoren. Utrikesutskottet förutsatte att statsrådet lämnar kompletterande utredningar innan Finlands slutliga ståndpunkt läggs fram på regeringskonferensen.

I statsrådets kompletterande utredning av den 14 april 2000 analyseras flexibilitetsbegreppet så som det sammanfattats i Amsterdamfördraget. Statsrådet påpekar att utvidgningen breddar unionen och ökar skillnaderna mellan medlemsstaterna ytterligare. En flexibel integration är också ett sätt att sänka tröskeln för en utvidgning. Ur Finlands synvinkel är det viktigt att unionen också efter en utvidgning kan fatta effektiva beslut, att besluten fattas inom unionens institutioner och inom ramen för dess bestämmelser och att beslutsprocessen förblir öppen för alla de

medlemsstater som uppfyller de överenskomna kriterierna. I utredningen framhåller statsrådet att flexibilitet i den andra pelaren inte hade diskuterats (före april 2000).

Enligt statsrådets preciserade ståndpunkt i fråga om flexibiliteten har statsrådets grundläggande utgångspunkt i fråga om flexibilitet inte förändrats. Det överensstämmer med Finlands intressen att de medlemsstater som har vilja och kapacitet därtill kan bedriva ett närmare samarbete sinsemellan inom ramen för överenskomna bestämmelser utan att en enskild medlemsstat kan hindra uppkomsten av ett beslut.

(a) Ett enskilt medlemsland bör inte ha möjlighet att hindra uppkomsten av ett beslut, varför denna möjlighet bör strykas. I och med att denna möjlighet undanröjs bör ett beslut om att gå in för flexibilitet i fråga om den första och tredje pelaren fattas med kvalificerad majoritet, i enlighet med artikel 205. Eftersom det är fråga om ett område där kommissionen och medlemsstaterna har parallell initiativrätt, skall beslutet fattas med minst 62 röster plus 2/3 av medlemsstaterna.

(b) I princip omfattar statsrådet inte en ändring i det nuvarande antalet medlemmar som är hälften av medlemsstaterna. Statsrådet är likväl vid behov redo att ta del i denna debatt och an-

ger sin ståndpunkt närmare i ljuset av den fortsatta debatten.

(c) Enligt statsrådet skall de risker som anknyter till beslutsfattandet och en eventuell ändring av antalet medlemsstater minimeras genom att de i de gällande grundfördragen tydligt fastställda övriga flexibilitetsvillkoren bibehålls oförändrade.

Stora utskottet ansåg det redan i sitt utlåtande om förberedelserna inför konferensen med företrädare för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater 1996 (StoUU 2/1995 rd) "uppenbart att unionen inte kan utvidgas till länderna i Central- och Östeuropa utan att en klart mer mångfasetterad och varierad integration tillåts". Utskottet har konsekvent ansett att en flexibel integration bör kunna godkännas på följande villkor: (1) den bör hållas öppen för alla medlemsstater som har vilja och kapacitet att delta i en viss verksamhet; (2) den får inte utgöra en risk för den inre marknaden, en fungerande gemensam politik inom olika områden och ett enhetligt institutionssystem eller skapa orimliga problem eller fördelar för medlemsstater i olika grupper och (3) den får inte ge vissa medlemsstater rätt att bestämma om integrationens riktning och mål. Utskottet har inte orsak att ändra sin i princip positiva inställning till flexibiliteten.

Utskottet omfattar statsrådets uppfattning att flexibiliteten bör ses som en exceptionell åtgärd som inte åsidosätter ett normalt samarbete mellan alla medlemsstater. Flexibiliteten är likväl nödvändig för att garantera att samarbetet är öppet för de medlemsstater som har vilja och kapacitet därtill och att samarbetet sker enligt gemensamt överenskomna bestämmelser och inom unionens institutioner. I värsta fall kan alternativet vara att en del medlemsstater inleder ett samarbete som i fråga om sin form eller sitt innehåll senare binder övriga medlemsstater utan att dessa någonsin har fått säga sin åsikt om det. Med stöd av det ovan sagda ser utskottet inte heller något hinder för att Finland deltar i dialogen om flexibilitetsvillkoren.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt om flexibilitet inom den första och tredje pelaren.

Flexibilitet inom den andra pelaren

I statsrådets utredning av den 20 september 2000 konstaterades det att Finland deltar i debatten om ett förstärkt samarbete också inom den andra pelaren. I utredningen formulerades också grupper av ärenden som upptas till diskussion, men statsrådet lämnade ännu inte förslag om målen för förhandlingarna. Enligt erhållen uppgift kommer statsrådet inom kort att precisera sin ståndpunkt.

Utskottet avhåller sig tills vidare från att uttala sig om flexibiliteten inom den andra pelaren tills statsrådet har gett en kompletterande utredning.

En utvidgning av beslutsfattandet med kvalificerad majoritet

I de kompletterande utredningar som statsrådet har lämnat den 20 september 2000 och den 2 oktober 2000 preciseras ståndpunkten i statsrådets redogörelse om omröstning med kvalificerad majoritet i fråga om olika kategorier av frågor.

Artikel 66 i EG-fördraget. Statsrådet föreslår att det tidigare godkända förhandlingsmålet för avdelning IV (visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer) i EG-fördraget (utredning 31.3.2000; StoUU 2/2000 rd) ändras så att Finlands prior positiva hållning till beslut med kvalificerad majoritet även skulle gälla åtgärder enligt artikel 66 för att säkerställa samarbete mellan de relevanta enheterna i medlemsstaternas förvaltningar samt mellan dessa enheter och kommissionen. Den tidigare avvisande inställningen till beslut med kvalificerad majoritet motiverades med suveränitetssynpunkter. Statsrådet anser likväl nu att *ordre public*-klausulen i artikel 64.1 i tillräckligt hög grad säkerställer Finlands förmåga att självständigt upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten i undantagssituationer.

Utskottet har ingenting att anmärka mot statsrådets ståndpunkt.

Utnämningar genom överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar. Statsrådet framför som Finlands ståndpunkt att de utnämningar som sker utanför beslutsprocessen i Europeiska unionens råd mellan medlemsstaternas regeringar fortfarande bör vara enhälliga. Enligt EG-fördraget utser medlemsstaternas regeringar på stats- eller regeringschefsnivå genom ömsesidig överenskommelse ledamöterna i ECB:s direktion (artikel 112), ordföranden och de övriga ledamöterna i kommissionen (artikel 214) samt domare och generaladvokater i EG-domstolen och förstainstansrätten (artikel 223 och 225).

Veterligen har det inte lämnats förslag om övergång till beslut med kvalificerad majoritet i dessa utnämningar.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Utnämningar som rådet beslutar om. Statsrådet framför som Finlands ståndpunkt att medlemmarna i den ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén fortfarande skall utses av rådet genom enhälliga beslut. Enligt statsrådet är medlemsstaternas egna bedömningar av en lämplig representation samt medlemsstaternas interna regionala och politiska särförhållanden så viktiga i utnämningförfarandet att beslut med kvalificerad majoritet inte är lämpliga i detta fall.

Statsrådet anser att ledamöterna i revisionsrätten fortfarande skall utses av rådet genom enhälliga beslut. Statsrådet erkänner behovet av att inskränka revisionsrätten och göra den till ett effektivare ämbetsverk. Revisionsrättens ställning bland unionens institutioner talar likväl för att bibehålla kravet på enhällighet.

Statsrådet framför som Finlands ståndpunkt att beslut om att utse rådets generalsekreterare, som är den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och rådets ställföreträdande generalsekreterare (artikel 207 i EG-fördraget) kan fattas med kvalificerad majoritet i rådet. Statsrådet anser att det med

tanke på en liten medlemsstats möjligheter att påverka är viktigt att den som utses understöds av en kvalificerad majoritet som ingen enskild medlemsstat har möjlighet att ställa hinder för.

Ytterligare föreslår statsrådet att rådet med kvalificerad majoritet bör kunna utse särskilda representanter för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 18 och 23 i unionsfördraget). Statsrådet jämställer beslutet om att utse särskilda representanter med verkställigheten av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, som redan nu sker inom ramen för beslut med kvalificerad majoritet.

Utskottet har ingenting att anmärka mot statsrådets ståndpunkt. Utskottet avhåller sig likväl i detta skede från att ta ställning till förfarandet med att utse särskilda representanter för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utskottet upprepar sin ståndpunkt i sitt utlåtande StoUU 1/2000 rd att det bör utredas hur finansieringen och kontrollen av finansförvaltningen fungerar i unionen i detta nu och om en grundlig omstrukturering av revisionsrättens organisation kunde tänkas som en väg att lösa problemen.

Överföring av bestämmelser som hör till unionsbehörigheten från partsavtal till separata gemenskapsfördrag. Statsrådet konstaterar att Finland inte bör understöda förslaget om att den del av ett partsavtal med tredje part som hör till unionsbehörigheten (beslut som fattas med kvalificerad majoritet) alltid bör skiljas från partsavtal som ingås mellan gemenskapen och dess medlemsstater (beslut som förutsätter enhällighet). Statsrådet anser att förslaget inte behövs och att det är svårt att genomföra i praktiken. Utskottet anser att statsrådets hållning i och för sig är motiverad men påpekar att Finland inte aktivt bör motsätta sig unionens förslag om att göra unionens beslutssystem mindre komplicerat endast på grund av de juridiskt-tekniska problem som anknyter till detta.

Utskottet har ingenting att anmärka mot statsrådets ståndpunkt.

Möjlighet att avstå från kravet på enhällighet då det gäller avtal om associering. Statsrådet anför som Finlands ståndpunkt att avtal om associering enligt artikel 310 i EG-fördraget bör kunna godkännas i rådet med kvalificerad majoritet om det materiella innehållet i avtalet möjliggör detta. Statsrådet menar att det inte har några betydande praktiska verkningar om kravet på enhällighet undanröjs eftersom avtalets materiella innehåll ändå i sista hand avgör om ett avtal om associering godkänns enhälligt eller med kvalificerad majoritet. Unionens tredjepartsrelationer blir mera konsekventa om samma principer tillämpas på avtalen om associering som på dem.

Gemenskapen ingår olika slags avtal om associering. De varierar i hög grad i fråga om parter och innehåll. Som ett allmänt gemensamt drag i avtalen om associering kan nämnas att de i allmänhet har lett till permanenta institutioner för EG och associeringsländerna och att dessa institutioner har fått beslutanderätt. Utskottet vill påminna om till exempel avtalet om ekonomiskt och politiskt samarbete som ingåtts mellan EG och Mexiko (U 1/2000 rd). Detta exceptionellt omfattande frihandelsavtal genomfördes formellt genom beslut av det gemensamma rådet EG/Mexiko. Utskottet anser att den möjlighet som normalt ingår i associationsavtalen att överföra befogenheter till olika gemensamma kommittéer och associeringsråd i och för sig kan utgöra en grund för en försiktig inställning till beslut med kvalificerad majoritet när dessa avtal godkänns. Beslut med kvalificerad majoritet förutsätter enligt utskottet åtminstone att befogenheterna för de institutioner som skapas genom avtal om associering på förhand fastställs i sin helhet enligt unionens interna normer.

Utskottet omfattar inte i detta skede statsrådets ståndpunkt utan önskar en närmare utredning av statsrådet om möjligheten att samordna genom avtal om associering inrättade institutioner med omfattande befogenheter och ståndpunkten för att kravet på enhällighet undanröjs.

Utvidgade befogenheter i fråga om den gemensamma handelspolitiken och beslut med kvalificerad majoritet. Statsrådet framför som Finlands preliminära ståndpunkt att Finland är för en utvidgning av unionsbehörigheten och besluten med kvalificerad majoritet då det gäller service, immateriell äganderätt och investeringar förutsatt att vissa för Finland behövliga inskränkningar kan säkerställas. Dessa inskränkningar har behandlats tidigare i olika sammanhang och kommer att fastställas särskilt. Enligt statsrådet är beslut med kvalificerad majoritet motiverade i syfte att förbättra unionens handelspolitiska kraft om besluten i vissa, ur nationell synvinkel viktiga grupper av ärenden fortfarande kan fattas på nationell nivå. Statsrådet har ännu inte för avsikt att göra en förteckning över dessa nationella specialintressen utan vill till denna del hänvisa till riksdagens ställningstaganden om vissa handelspolitiska ärenden.

I sitt utlåtande StoUU 2/2000 rd behandlar stora utskottet Finlands hållning till tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet vid avtal med tredje parter om handel med tjänster och immateriella rättigheter. I detta utlåtande, som statsrådet inte hänvisar till i sin kompletterande utredning, menar utskottet att det ligger i Finlands intresse att regelverket om sådana former av internationellt ekonomiskt utbyte som är viktiga med tanke på utvecklingen av informations-samhället bygger på samma principer i unionen som den gemensamma handelspolitiken för traditionell varuhandel. Utifrån kulturutskottets utlåtande med anledning av förberedelserna inför regeringskonferensen KuUU 6/2000 rd och riksdagens tidigare ställningstaganden om handelspolitiken tar utskottet i detalj ställning till de sociala och kulturella bastjänster i fråga om vilka det inte är möjligt att godkänna beslut med kvalificerad majoritet när det gäller unionens ekonomiska förbindelser med tredje länder.

Stora utskottet upprepar i fråga om en översyn av artikel 133 i EG-fördraget det som utskottet framförde i sitt tidigare utlåtande StoUU 2/2000 rd.

Beskattnng. Statsrådet framför som Finlands ståndpunkt att beslut med kvalificerad majoritet kan införas till den del det är fråga om beskattning av inkomster som är speciellt rörliga (bl.a. ränte- och dividendintäkter). Statsrådet understöder också en övergång till beslut med kvalificerad majoritet när det gäller indirekt beskattning som syftar till att hindra bedrägeri och kringgående av skatt samt effektivera myndigheternas samarbete. Även då det gäller egentliga miljöskatter samt beskattningen av energiprodukter (inkl. stenkol, elektricitet och torv) bör beslut med kvalificerad majoritet tas i bruk.

Statsrådets förslag strider inte mot det mål för förhandlingarna som utskottet i sitt tidigare utlåtande (StoUU 2/2000 rd) godkände i enlighet med finansutskottets utlåtande (FiUU 14/2000 rd).

Stora utskottet omfattar fortfarande statsrådets ståndpunkt men vill samtidigt poängtera att beslut med kvalificerad majoritet endast kan gälla skatternas miniminivåer.

Fysisk planering och markanvändning, vattenresurser samt val mellan olika energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur. Statsrådet framför som Finlands ståndpunkt att kravet på enhällighet kan bibehållas i fråga om dessa ärenden genom en ändring av artikel 175.2 i EG-fördraget så att gemenskapen med stöd av beslut med kvalificerad majoritet har möjlighet att bl.a. vidta åtgärder för att genomföra sådana mål för miljövärden som eventuellt endast i begränsad utsträckning anknyter till den fysiska planeringen och markanvändningen. Statsrådets reviderade förslag beaktar på behörigt sätt de synpunkter som stora utskottet lämnade i sitt tidigare utlåtande StoUU 2/2000 rd samt jord- och skogsbruksutskottet i sitt utlåtande JsUU 12/2000 rd och miljöutskottet i sitt utlåtande MiUU 2/2000 rd.

Stora utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

EG-domstolarna

Statsrådet har den 16 juni och 20 september 2000 lämnat kompletterande utredningar om hur förhandlingarna om EG-domstolarna avancerar vid regeringskonferensen. Ytterligare preciserar statsrådet sina förslag om Finlands synpunkter vid förhandlingarna utifrån riksdagens ställningstaganden (StoUU 2/2000 rd; LaUU 5/2000 rd; LaUU 9/2000 rd).

Lagutskottet anser att utskottet kan godkänna statsrådets förslag till Finlands ståndpunkter och redogörelsen eftersom de på behörigt sätt beaktar de synpunkter som riksdagens utskott har anfört.

Stora utskottet har ingenting att anmärka mot statsrådets ståndpunkt.

Komplettering av sanktionsbestämmelserna enligt EG-fördraget

Statsrådet förhåller sig positivt till det förslag som lades vid regeringskonferensen om en komplettering av sanktionsbestämmelserna i EG-fördraget med tanke på sådana situationer att det finns risk för att en medlemsstat kommer att åsidosätta principerna i artikel 6 i EG-fördraget. Förslaget har ett nära samband med bojkotten mot Österrike som pågick från januari till september 2000 och som 14 medlemsstater fattade beslut om sedan det högerextremistiska frihetspartiet hade blivit ett regeringsparti. Utskottet anser att ett internt system inom unionens institutioner att ta upp ärendet redan då en risksituation är under uppsegling gör unionens verksamhet mera konsekvent och förenklar beslutsprocessen både inom unionen och medlemsstaterna. Dessutom minskar en dylik förhandsgranskning av risksituationer trycket på att tolka sanktionsförfarandet alltför liberalt.

Grundlagsutskottet anser (GrUU 26/2000 rd) att den föreslagna regleringen i princip inte medför problem med tanke på konstitutionen om försättningsarna och formerna för förfarandet anges tillräckligt noggrant och den aktuella medlemsstatens ställning säkerställs på ett lämpligt sätt.

Stora utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt med de preciseringar som ingår i grundlagsutskottets utlåtande.

EG:s tillträde till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Statsrådets kompletterande utredning har sänts till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

Helsingfors den 11 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Vanhanen /cent
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
vordf. Kirsi Piha /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Mikko Elo /sd
Jouko Jääskeläinen /fkf
Anneli Jäätteenmäki /cent
Juha Korkeaoja /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Johannes Leppänen /cent
Leena Luhtanen /sd
Outi Ojala /vänst

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Peter Saramo.

Eftersom ärendet behandlas av grundlagsutskottet avger stora utskottet inte något utlåtande i detta skede.

Utlåtande

På grundval av det ovanstående föreslår stora utskottet vördsamt

att statsrådet beaktar det som anförts i detta utlåtande.

Jussi Ranta /sd
Jouko Skinnari /sd
Katja Syvärinen /vänst
Marja Tiura /saml
Jari Vilén /saml
Matti Väistö /cent
ers. Risto Kuisma /ref
Markku Markkula /saml
Kalevi Olin /sd
Margareta Pietikäinen /sv
Kari Uotila /vänst
Raimo Vistbacka /saf.

