

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2000 rd

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

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.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har stora utskottet och grundlagsutskottet lämnat utlåtanden i saken (StoUU 1/2000 rd och GrUU 2/2000 rd), som ingår som bilagor till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Paavo Lipponen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- utrikeshandelsminister Kimmo Sasi
- understatssekreteraren för EU-frågor Antti Peltomäki, statsrådets kansli
- understatssekreterare Leif Fagernäs, ambasadör Antti Satuli, chefen för EU-sekretariatet Eikka Kosonen, avdelningschef Pertti Torstila, linjedirektör Ora Meres-Wuori, utrikessekreterare Arja Makkonen och lagstiftningssekreterare Petri Helander, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- vice ordföranden för beredningsgruppen för EU-stadgan, riksdagsledamot Gunnar Jansson, medlemmen, riksdagsledamot Tuija Brax, justitiekansler i statsrådet Paavo Nikula, och ersättaren, ledamoten i Europaparlamentet Ulpu Iivari
- domare Leif Sevón, Europeiska gemenskapernas domstol
- informationschef Renny Jokelin, Finlands informationskontor vid Europaparlamentet
- tf. representationschef Juhani Sormunen, Finlands representation vid Europeiska kommissionen
- generalsekreterare Juha Eskelinen, Rädda Barnen rf
- ordförande Ulla Klötzer, Informationscentralen Alternativ till EU rf
- tf. ombudsman Miapetra Kumpula, Finland i Europa rf
- skyddsdirektör Jari Luukkonen, Världsnaturfonden WWF
- professor Esko Antola
- minister Jaakko Iloniemi
- minister Max Jakobsson
- professor Martti Koskeniemi
- politices doktor Hanna Ojanen
- professor Tuomas Ojanen
- docent Tapio Raunio
- politices doktor Teija Tiilikainen
- politices doktor Pekka Visuri.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I statsrådets redogörelse presenteras regeringens utgångspunkter och mål vid den konferens med företrädare för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater (*regeringskonferensen IGC*), som öppnades i samband med rådets (allmänna frågor) möte i Bryssel den 14—15 februari 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 utrikesutskottets ståndpunkt vid sitt möte den 22 oktober 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 fördragen träder i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

Vid regeringskonferensen 1996 stod de institutionella frågorna i centrum. Genom Amsterdamfördraget utvidgades bl.a. tillämpningsområdet för beslut med kvalificerad majoritet i rådet. Kommissionens ordförande fick en starkare ställning. Vidare förstärktes Europaparlamentets behörighet, och för antalet ledamöter i parlamentet fastställdes ett tak. Däremot lyckades regeringskonferensen inte lösa de svåraste institutionella frågorna, som är kommissionens storlek och sammansättning samt vägningen av röster i rådet.

I enlighet med protokoll nr 11 till grundfördragen beslutade konferensen återkomma till de utestående frågorna i takt med att utvidgningen av unionen framskrider. I artikel 1 i protokollet föreskrivs att kommissionen vid den tidpunkt då den första utvidgningen av unionen träder i kraft skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat, förutsatt att vägningen av röster i rådet då har ändrats på ett sätt som kan godtas av alla medlemsstater. Enligt artikel 2 i protokollet skall en ny regeringskonferens 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 arbetssätt.

EU:s utvidgningsprocess har framskridit snabbare än unionen hade räknat med när Amsterdamfördraget undertecknades och utvidgningsförloppet har klarlagts. Förhandlingarna med de sex första ansökarländerna har fått en god start och förhandlingar med de följande sex inleddes i februari 2000. Regeringskonferensen siktar på 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 regeringskonferens i början av 2000. Målet är att finna en lösning på de institutionella frågor som regeringskonferensen inte lyckades avgöra i Amsterdam, men som måste klaras av före utvidgningen. Konferensen bör vara avslutad före utgången av 2000.

I enlighet med Europeiska rådets konklusioner 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 mot de synpunkter som majoriteten av medlemsstaterna hade. Den tillställdes riksdagens stora utskott den 8 december 1999 som en EU-redogörelse från statsrådet (E 32/1999 rd).

IGC-rapporten tar upp frågor som enligt förarbetena ansågs möjliga att uppföra på dagordningen för regeringskonferensen. De gäller kommissionens storlek och sammansättning, vägningen av röster i rådet och en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för beslut med kvalificerad majoritet. Vidare behandlades andra behövliga ändringar som hör samman med dessa frågeställningar och verkställigheten av Amsterdamfördraget. Som anknytande frågor av detta

slag betraktades kommissionsledamöternas ansvar, platsfördelningen och medbeslutandeförhållandet i Europaparlamentet, en effektivisering av verksamheten i EG-domstolen och förstärkta stansrätten och eventuellt också andra institutionella ändringar, inte minst i revisionsrätten.

I IGC-redogörelsen behandlas dessutom en del andra institutionella frågor som kommit fram under beredningen men som inte föreslogs bli uppförda på dagordningen för regeringskonferensen. Hit hör separata processer som samtidigt är parallella med regeringskonferensen, så som Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och ett utkast till en EU-stadga om grundläggande rättigheter.

I enlighet med konklusionerna från Europeiska rådet i Helsingfors kommer nästa ordförande-land, Portugal, att rapportera till Europeiska rådet om de framsteg som görs vid konferensen och dessutom kan Portugal föreslå ytterligare frågor på konferensens dagordning.

Statsrådet framhåller i sin redogörelse att regeringskonferensen bör ställa upp tre klara mål. Dagordningen bör 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 de stater som är med i utvidgningsprocessen. Konferensen bör ta sikte på ett politiskt motiverat och balanserat slutresultat, som kan förstås och accepteras av medborgarna i medlemsstaterna. Regeringskonferensen bör ha slutfört sitt arbete före utgången av 2000 för att undvika dröjsmål i utvidgningen. Finland utgår från en dagordning som står i linje med konklusionerna 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.

Det slutliga avgörandet beträffande de institutionella frågorna kommer att innefatta en övergripande lösning som kopplar samman de centrala punkterna, dvs. kommissionens sammansättning och storlek, vägningen av röster i rådet och en utvidgad tillämpning av beslut 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 intresse för att EU:s legitimitet därmed skall stärkas i samtliga medlemsstater och beslutfattandet bli effektivare.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Europeiska unionen har under de senaste tio åren genomlevt en betydande omvandlingsprocess, dels genom att unionen har utvidgats, dels genom att den har sett över sitt eget arbetssätt. Maastrichtfördraget 1991 innebar den hittills största omvälvningen i unionens strukturer och arbetssätt. Unionen utvidgades till att omfatta 15 medlemsstater 1995, och enligt konklusionerna från Europeiska rådet i Helsingfors är 13 ansökarländer med i unionens utvidgningsprocess.

Utrikesutskottet har behandlat Europeiska unionens institutionella frågor i sitt betänkande

om Finlands anslutning till Europeiska unionen (UtUB 8/1994 rd) och speciellt i samband med regeringskonferensen 1996. I början av nämnda konferens slog utskottet fast sin ståndpunkt i sitt betänkande (UtUB 7/1996 rd) om statsrådets redogörelse (SRR 1/1996 rd). Konferensen resulterade i Amsterdamfördraget, som utskottet har behandlat i sitt betänkande UtUB 8/1998 rd.

Redan de beslut som fattats fram till nu och inte minst utvidgningsprocessen visar att den stora omvälvningsprocessen i unionen kommer att fortsätta under en överskådlig framtid. Också den pågående omvälvningen i världsekonomin kommer att kräva anpassningsåtgärder från unionens sida.

Den omedelbart förestående regeringskonferensen utgår i stor utsträckning från de institutionella frågor som inte fick någon lösning genom Amsterdamfördraget. Utskottet påpekar att Finlands ståndpunkter till de frågor som uppförts på dagordningen genom beslut av Europeiska rådet i Köln och Helsingfors i väsentliga delar kan grundas på Finlands agerande och ställningstaganden på regeringskonferensen 1996, så som konstateras i statsrådets redogörelse.

Utskottet anser att Finland bör ta fasta på följande centrala principer inför regeringskonferensen:

- att utveckla unionens beslutsmekanismer och förvaltning utifrån principerna för öppenhet, ansvar och effektiva administrativa förfaranden, och

- att förstärka Europeiska unionen i dess roll som internationell politisk och ekonomisk aktör,

- att se över unionens institutioner så att de klarar av att ta emot nya medlemsstater när unionen utvidgas.

Utskottet anser att den överenskomna dagordningen för ändringar i fördragen som skall förhandlas fram och de grundläggande ståndpunkterna i regeringens redogörelse svarar mot de ovan redovisade målen. Statsrådet understryker att slutresultatet av regeringskonferensen måste kunna förstås och godkännas av medborgarna i medlemsstaterna. Detta förutsätter större öppenhet och genomsynlighet i EU:s instruktioner och verksamhet, vilket i sin tur förstärker unionens legitimitet i medborgarnas ögon.

Enligt utskottets uppfattning bör regeringskonferensen inte sikta på att ändra vare sig unionens grundläggande natur eller institutionernas uppgifter och balansen mellan dem. Utskottet omfattar stora utskottets utlåtande StoUU 1/2000 rd i fråga om unionens grundläggande struktur och de resultat som hittills uppnåtts. I utlåtandet framhålls 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 internationellt rättsligt och konstitutionellt suveräna stater."*

Utskottet uppmärksammar hur frekventa ändringarna i fördragen varit under de senaste 10 åren. Maastrichtfördraget med sin nya pelarstruktur trädde i kraft i november 1993. Bestämmelserna i detta fördrag, som innebar synnerligen djuptgående förändringar i unionens karaktär och arbetssätt, hann vara i kraft bara något över två år innan det var dags för nästa regeringskonferens. Förberedelserna för regeringskonferensen 1996 inleddes redan våren 1995. Bestämmelserna i Amsterdamfördraget trädde i kraft i maj 1999 och hann därmed vara i kraft i något över nio månader innan det var dags för den nu aktuella konferensen.

Fördragen styr och reglerar alla aktiviteter i unionen och bestämmer gränserna för unionens kompetens. Enligt utskottets syn kan det inte anses önskvärt att regeringskonferenserna bildar en mer eller mindre fortlöpande process och att centrala reformer genomförs utan någon utvärdering av erfarenheterna av hur tidigare godkända ändringar i fördragen har fungerat och tillämpats i praktiken. Också denna motivering stöder utskottets tidigare ståndpunkt i utlåtande UtUU 10/1999 rd att dagordningen för regeringskonferensen 2000 bör begränsas.

Utvidgningen av Europeiska unionen

Regeringskonferensen har som mål att förbereda Europeiska unionen för den närmast förestående utvidgningen. Unionen har ställt som mål att vara internt förberedd för utvidgningen i slutet av 2002.

Utskottet anser att utvidgningen av Europeiska unionen är den absolut viktigaste uppgiften inom den närmaste framtiden. Processen har redan visat att utvidgningen kommer att spela en stor stabiliserande roll för säkerheten i hela Europa. För Europa är utvidgningen av unionen en politiskt och ekonomiskt positiv sak och ligger även i ett helhetsperspektiv i Finlands intresse. Utskottet omfattar stora utskottets ståndpunkt i utlåtande StoUU 3/1997 rd att effekterna av en utvidgning och utvidgningsstrategin bör behandlas med särskild hänsyn till att en utvidgning till-

för hela unionen en ekonomisk och social utvecklingspotential.

Det faktum att unionen med tiden kommer att utvidgas till att omfatta över 25 medlemsstater har redan nu aktualiserat behovet av en mera inträngande bedömning av unionens arbetssätt och grunderna för aktiviteten inom olika politikområden. Under Tysklands ordförandeperiod lyckades unionen med hjälp av det s.k. Agenda 2000-programmet komma överens om reformer inom vissa politikområden av vital betydelse för utvidgningen, t.ex. jordbruks- och strukturpolitiken. Därigenom kunde ett viktigt villkor för utvidgningen uppfyllas, vilket även utrikesutskottet hänvisade till i sitt betänkande UtUB 8/1998 rd om Amsterdamfördraget.

Enligt utrikesutskottet är det viktigt att syftet med hela regeringskonferensen, att bana väg för utvidgningen, står som klar ledstjärna. Regeringskonferensen skall utgöra ett led i en effektiv och trovärdig utvidgningsprocess helt i enlighet med konklusionerna från Europeiska rådet i Helsingfors. Utan utvidgningsperspektivet finns det enligt utskottets uppfattning inte för ögonblicket något särskilt behov av ändringar i unionsfördragen i större skala.

Kommissionens sammansättning

Enligt statsrådets redogörelse lyftes två grundläggande alternativ för kommissionens storlek och sammansättning fram under beredningen av regeringskonferensen under Finlands ordförandeperiod. Det ena alternativet är en kommission med en medborgare från varje medlemsstat. Enligt ordförandens rapport till Europeiska rådet i Helsingfors ställde sig en majoritet av medlemsstaterna bakom detta alternativ i de förberedande diskussionerna inför Finlands ordförandeskap.

Enligt redogörelsen är det andra alternativet en kommission med färre ledamöter än antalet medlemsstater. I sin redogörelse gör statsrådet den bedömningen att en kommission där det ingår en medborgare från varje medlemsstat ökar medborgarnas känsla av samhörighet med unionen och också garanterar kännedom om alla

medlemsstater i kommissionen. En kommission med färre ledamöter än antalet medlemsstater motiveras i redogörelsen i sin tur med att kommissionen då effektivt kan fullgöra 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. Vidare har det enligt redogörelsen föreslagits att antalet vice ordförande i kommissionen skall ökas från en eller två enligt de gällande fördragen till exempelvis fem eller sju.

Statsrådet anser att det skall ingå en medborgare från varje medlemsstat i kommissionen när unionens utvidgas. Det bedömer att kommissionen i denna sammansättning kan 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.

Grundlagsutskottet ser i sitt utlåtande (GrUU 2/2000 rd) regeringens mål beträffande kommissionen som begripligt. Det innebär att kommissionen i den utvidgade unionen har 25—30 kommissionärer. För att en så stor kommission skall fungera effektivt måste arbetsfördelningen utvecklas och ledamöterna ges ett större ansvar. Det finns ingen orsak att avstå från en likvärdig ställning för alla kommissionärer i den kollegiala beslutsprocessen även om de enligt grundlagsutskottet kommer att vara likvärda snarast i formellt avseende, eftersom olika kommissionärer i verkligheten kan tillmätas mycket olika vikt. Stora utskottet omfattar i sitt utlåtande StoUU 1/2000 rd statsrådet standpunkt till kommissionens sammansättning, men motsätter sig fler vice ordförande i kommissionen.

Enligt utskottets sätt att se är det principiellt mycket viktigt att alla medlemsstater har kvar sin representation i kommissionen, där besluten bygger på ledamöternas likvärdighet. Alla medlemsstaters representation i kommissionen är viktig också för att beslutsfattarna på högsta

nivå i kommissionen skall ha en viss kännedom om särdragen i medlemsstaternas lagstiftning och förvaltning.

Utrikesutskottet understryker på ett mera generellt plan att regeringskonferensen bör gå in för att bibehålla kommissionens självständiga och oberoende ställning, som kommer till uttryck inte minst i dess exklusiva initiativrätt i lagstiftningsfrågor och självständiga roll som övervakare av verkställigheten av gemenskapslagstiftningen. Med tanke på att bibehålla kommissionens ställning är det viktigt å ena sidan vilka ändringar i kommissionens ställning som införs i fördragen och å andra sidan att kommissionen lyckas driva igenom sin påbörjade stora förvaltningsreform med framgång före utvidningen.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att det även framöver bör finnas en ledamot från varje medlemsstat i kommissionen.

Utrikesutskottet understryker att likställdheten mellan ledamöterna skall bibehållas i kommissionens beslutsfattande. Utskottet finner det inte motiverat att antalet vice ordförande i kommissionen ökas.

Ändring av röstvikterna

De föreslagna alternativen för antalet röster som var och en kommissionär har vid beslut med kvalificerad majoritet är enligt redogörelsen en omvägning av rösterna och dubbel majoritet, som det även hänvisas till i protokollet om institutionerna i Amsterdamfördraget. Vid de diskussioner inför regeringskonferensen som Finland i sin egenskap av EU-ordförande förde med medlemsstaterna hösten 1999 var båda alternativen framme, och då fick en omvägning av rösterna ett bredare stöd.

Under regeringskonferensen 1996 var Finlands grundläggande utgångspunkt att det nuvarande systemet för vägning av röster inte behövde ändras åtminstone inte före en utvidgning (SRR 1/1996 rd). Mot slutet av konferensen

1996 stannade Finlands regering för att en omvägning var ett bättre alternativ ur Finlands synvinkel än en dubbel majoritet.

Enligt redogörelsen är statsrådet villigt att godkänna att systemet för röstvikter ses över under förutsättning att de övriga institutionella frågorna får en tillfredsställande lösning. Det måste gå att finna en enkel och klar lösning i röstviktsfrågan som kan tillämpas i alla faser av utvidgningsprocessen. Statsrådet menar att en omvägning av rösterna är ett klarare och enklare system och därmed avgjort bättre än dubbel majoritet. Det menar att den nuvarande röstgränsen för beslut med kvalificerad majoritet inte behöver ändras.

Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande att en omvägning av rösterna i rådet har samband framför allt med de stora medlemsstaternas krav på compensation för att de förlorar sin andra kommissionär. Grundlagsutskottet understryker också vikten av så enkla regler för beslutsfattandet som möjligt.

Utrikesutskottet omfattar grundlagsutskottets ståndpunkt att en ändring av rösträtten till förmån för de stora medlemsstaterna inte nödvändigtvis är på minsta vis ödesdiger för de små medlemsstaterna, eftersom eventuella skillnader i medlemsstaternas syn i beslutsprocessen i rådet vanligen inte avspeglar deras storlek utan helt andra faktorer. Voteringar i rådet är tämligen sällsynta. Vägningen av röster inverkar därmed snarast på hur kompromisser och de prioriteringar som väger tyngst i dem uppkommer.

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.

Utrikesutskottet anser att statsrådets ståndpunkt att röstviktssystemet bör ingå som ett led i en övergripande institutionell reform är högst motiverad. Likaså finner utskottet de synpunkter motiverade som stora utskottet anför i sitt ut-

låtande om en eventuell ändring av röstskalan under regeringskonferensen. Stora 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.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt till vägningen av röster i rådet.

Utrikesutskottet omfattar stora utskottets ståndpunkt och uttalar sig för att det vid 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 regeringens Lipponens program berett "att stödja en utvidgning av beslutsfattandet med kvalificerad majoritet i syfte att säkerställa unionens handlingsförmåga". 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". Utredningarna för regeringskonferensen 1996 innehöll en genomgång artikel för artikel av de beslutsprocesser som tillämpades på olika ärenden.

Enligt redogörelsen stöder statsrådet 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, till-

närmning 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 överförs på kommissionen) och
- frågor som än så länge kräver enhällighet och medbeslutandeförfarandet (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 fördragen 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 centrala 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. Stora utskottet tillstyrker i sitt utlåtande utifrån sina egna tidigare utlåtanden principen att rådet i lagstiftningsfrågor inte skall kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet mot Europaparlamentets ståndpunkt. I praktiken betyder detta att medbeslutan-

deförfarandet måste tillämpas i dessa frågor. Dessutom är stora utskottet för att medbeslutandeförfarandet frångås i beslut som gäller ekonomiska och monetära unionen.

Utrikesutskottet kan omfatta huvudprinciperna i redogörelsen för en utvidgning av beslut med kvalificerad majoritet i rådet. Genom utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet kan unionens arbete effektiviseras, menar utskottet, utan att det direkt påverkar unionens befogenheter i riktning mot större integration, vilket utskottet konstaterade i sitt betänkande UtUB 8/1998 rd. Detta är speciellt viktigt när gäller den inre marknadens funktion och gemenskapens olika politikområden, så som gemenskapens miljöpolitik, och när det gäller att förhindra skadlig konkurrens genom reglering på gemenskapsnivå. Beslut med kvalificerad majoritet kan göra det möjligt för unionen att gå snabbare framåt, bl.a. för att utveckla den gemensamma miljöpolitiken.

Utom att den kompletterande utredning daterad 17 mars 2000 som utrikesutskottet tillställts av statsrådet den 24 mars 2000 skall behandlas i fackutskotten kräver en noggrannare formulering av riksdagens ståndpunkt dessutom kompletterande utredningar om vissa artiklar, som även statsrådet delvis hänvisar till i sin kompletterande utredning. Utskottet refererar framför allt beträffande handelspolitiken till planerna på att införa beslut med kvalificerad majoritet i handeln med tjänster och de eventuella konsekvenserna av detta för tillhandahållandet av offentliga tjänster i medlemsstaterna. Det är också skäl att noggrant överväga om beslut med kvalificerad majoritet skall införas i viktiga associationsavtal och andra överenskommelser som unionen ingår med tredje länder.

Vidare menar utrikesutskottet att hållningen till beslut med kvalificerad majoritet beträffande de frågor som stora utskottet särskilt har lyft fram i sitt utlåtande (artikel 88.2, artikel 72 och artikel 57.2 i fördraget) och förslaget att frånga medbeslutandeförfarande i beslut som gäller

EMU bör utredas med beaktande av de motiv som stora utskottet anför i sitt utlåtande.

Enligt redogörelsen förutsätter statsrådet att enhällighet fortfarande skall gälla i beslut om försvarspolitiken. Utskottet tolkar detta som om statsrådet vore benäget att överväga en ökad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet i andra utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Utifrån artikel 23 i unionsfördraget kan rådet besluta med kvalificerad majoritet om gemensamma åtgärder, anta gemensamma ståndpunkter eller fatta andra beslut på grundval av en gemensam strategi eller besluta om genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Dessutom medger denna artikel s.k. konstruktivt avstående. Utifrån erhållen utredning är utskottet inte benäget att tillstyrka en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Utrikesutskottet omfattar regeringens grundläggande ståndpunkt i redogörelsen till utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet. Ståndpunkterna i fråga om enskilda artiklar bör grunda sig på en mera detaljerad granskning av förändringarna i riksdagen utifrån kompletterande utredningar från statsrådet.

Utrikesutskottet omfattar inte en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet i frågor som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Om tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet i utrikes- och säkerhetspolitiken föreslås bli utvidgad, skall saken omedelbart tas upp till behandling i riksdagen.

Utrikesutskottet tillstyrker att medbeslutandeförfarande i regel anlitas i sådana lagstiftningsfrågor som kommer att omfattas av beslut med kvalificerad majoritet.

Andra institutionella frågor beträffande utvidgningen och verkställigheten av Amsterdamfördraget

Kommissionsledamöternas ansvar

Europaparlamentet kan bara lägga in misstroendevotum mot kommissionen i dess helhet. I redogörelsen framhåller regeringen att parlamentets rätt att bara lägga in misstroendevotum mot kommissionen i dess helhet och inte beträffande enskilda ledamöter är motiverad, särskilt som kommissionen fattar sina beslut kollegialt.

Den nuvarande ordföranden för kommissionen har avkrävt ledamöterna ett löfte att avgå på uppmaning av ordföranden. Enligt redogörelsen är regeringen beredd att överväga om detta bör skrivas in i fördraget. Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet är det med tanke på den institutionella balansen inte lämpligt att enskilda kommissionärer görs ansvariga inför Europaparlamentet, även om deras ansvar behöver utvecklas och förtydligas.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets hållning i saken. Om enskilda ledamöter i kommissionen görs ansvariga inför Europaparlamentet ändras den institutionella balansen, vilket inte kan anses förenligt med Finlands intressen.

Europaparlamentet

Enligt redogörelsen är det möjligt att tilldelningen av platser i Europaparlamentet inom ramen för maximiantalet 700 enligt Amsterdamfördraget aktualiseras vid den kommande regeringskonferensen. Dessutom bör regeringskonferensen enligt redogörelsen överväga om det är nödvändigt att foga en bestämmelse till fördraget om en övergångsperiod mellan anslutningen av nya medlemmar och utgången av de sittande parlamentsledamöternas mandatperiod. Statsrådet understryker medlemsstaternas rätt till adekvat representation också i fortsättningen.

I IGC-rapporten ställer sig kommissionen bakom alleuropeiska listor i valet till Europaparlamentet. I sitt utlåtande omfattar stora utskottet statsrådets hållning till att maximiantalet leda-

möter bör vara 700 och att det är nödvändigt att också garantera små medlemsstater en adekvat nationell representation. Stora utskottet godtar inte idén om sameuropeiska listor, eftersom de är ägnade att minska de nationella kvoterna, försvaga små språk- och kulturområdets representation och fjärma Europaparlamentet ytterligare från väljarna i ett läge där deltagandet i val till Europaparlamentet också i övrigt befinner sig på en oroväckande låg nivå. Utrikesutskottet omfattar stora utskottets hållning till sameuropeiska listor och framhåller att de i stater som Finland skulle leda till regional ojämlikhet.

Utrikesutskottet godtar inga ändringar i maximiantalet ledamöter i Europaparlamentet. Utskottet har en negativ inställning till sameuropeiska listor.

Utrikesutskottet anser att de anpassningar av antalet ledamöter i Europarådet som behövs när nya medlemmar ansluter sig kan göras inom ramen för anslutningsfördragen.

EG-domstolen och förstainstansrätten

Målen i EG-domstolen och förstainstansrätten har enligt redogörelsen ökat kontinuerligt år för år. De inkommande fallen kommer att öka ytterligare efter utvidgningen. Dessutom har domstolarna fått nya åtaganden.

Enligt redogörelsen kan den ständigt ökande arbetsbördan vid EG-domstolen och förstainstansrätten leda till att laglighetskontrollen försvåras. Handläggningstiden för målen blir allt längre och detta försämrar rättssäkerheten.

Enligt redogörelsen har gemenskapsdomstolarna föreslagit att regeringskonferensen skall överväga en särskild mekanism för tjänstemannamål, att införa ett förfarande med besvärstillstånd och behandla proceduren för godkännande av gemenskapsdomstolarnas rättegångsregler.

Statsrådet ställer sig bakom förslaget att ändra fördraget i syfte att anpassa domstolsförfarandet efter det ökande antalet mål. Större flexibilitet kan enligt redogörelsen uppnås till exempel om vissa beslut lyfts över från fördraget och i stället fattas med enhällighet i rådet (antalet do-

mare och generaladvokater), om antagandeförfarandet för domstolarnas arbetsordning förenklas och om vissa grupper av mål kan handläggas med större flexibilitet.

Stora utskottet anser i sitt utlåtande att den ständigt ökande arbetsmängden vid domstolarna kan leda till att laglighetskontrollen försvåras. En viktig utmaning inom den närmaste framtiden är enligt stora utskottet att säkerställa att gemenskapens system för rättssäkerhet fungerar. Enligt stora utskottet kan arbetsordningen för domstolarna antas genom medbeslutandeförfarande. Grundlagsutskottet hänvisar i sitt utlåtande till de många språken i unionen och påpekar att språkreglerna för förhandsavgörandena förlänger handläggningstiden.

Med hänvisning till utlåtandena från stora utskottet och grundlagsutskottet förutsätter utrikesutskottet att statsrådet så snart som möjligt lämnar en kompletterande utredning för hur ett fungerande domstolsväsende kan säkerställas. Utrikesutskottet omfattar statsrådets hållning när det gäller nödvändigheten att trygga medlemsstaternas jämlikhet inför gemenskapens lagskipningsorgan.

Övriga institutionella frågor

Revisionsrätten

Enligt redogörelsen är det en allmän uppfattning att det blir svårare för revisionsrätten att behålla sin nuvarande kollegiala arbetsform, när unionen utvidgas. De nya medlemsstaterna bör ha samma rätt att utnämna domare som de nuvarande medlemsstaterna. Enligt redogörelsen leder detta i praktiken till att revisionsrätten inte kommer att kunna "fungera effektivt och ändamålsenligt". Regeringen anser att revisionsrätten alltså bör bestå av en medborgare från varje medlemsstat. Regeringen är beredd att undersöka olika alternativ för att utveckla beslutsprocessen i revisionsrätten.

Stora utskottet gjorde den bedömningen i sitt utlåtande (StoUU 1/2000 rd) att finansieringen av unionen och kontrollen av finansförvaltning-

en i unionen inte fungerar tillfredsställande. Detta framgår enligt utlåtandet bland annat av att det förefaller ha blivit regel att låta bli att godkänna gemenskapens bokslut och bevilja ansvarsfrihet, att utredningen av den förra kommissionens missbruk anförtröddes ett särskilt ad hoc-organ i stället för revisionsrätten och att det har behövts en ny myndighet som koncentrerar sig på att förebygga nya bedrägerier. Ändå blir unionens budget allt viktigare och kommer att utgöra en betydande finansiell källa för de nya medlemsstaterna. Stora utskottet anser att regeringskonferensen bör göra en grundlig utredning av hur finansieringen och kontrollen av finansförvaltningen fungerar i EU just nu och lägga fram olika vägar att lösa problemen. Utifrån utredningen bör unionen sedan fatta beslut som medför en grundlig omstrukturering av revisionsrättens organisation i dess nuvarande form.

Utrikesutskottet håller i princip med statsrådet om att revisionsdomstolen i framtiden bör bestå av en medborgare från varje medlemsstat. Utrikesutskottet ställer sig bakom förslaget att regeringskonferensen bör undersöka olika alternativ i fråga om beslutsprocessen i revisionsrätten.

Ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén

Enligt regeringen behöver fördraget inte ändras när det gäller ekonomiska och sociala kommittén eller regionkommittén.

Utrikesutskottet omfattar hållningen i redogörelsen.

Processer parallellt med regeringskonferensen

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Under förra året gjorde EU gjort stora ansträngningar för att utveckla EU:s krishantering med stöd av bestämmelserna i Amsterdamfördraget. Europeiska rådet i Helsingfors beslutade upprätta effektivare militära och ickemilitära resurser

och inrätta nya strukturer. Därmed syftar EU till att stå för alla de uppgifter i fråga om konfliktförebyggande och krishantering som definieras i artikel 17 i Fördraget om Europeiska unionen, de s.k. Petersberguppgifterna.

Utrikesutskottet menar att det är positivt att EU vill förbättra krishantering. Redan i betänkande UtUB 8/1998 rd om Amsterdamfördraget framhöll utskottet följande: *"Unionen vill satsa på att sammanföra politiska och ekonomiska resurser för att främja säkerheten på bred bas. Denna samordning kan eventuellt kompletteras av de militära medel unionsfördraget tillåter. Det är viktigt för unionens trovärdighet att bestämmelserna om krishantering omsätts i praktiken, menar utskottet."*

Genomförandet av bestämmelserna om krishantering har avancerat betydligt sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft. Målet är att EU i överensstämmelse med slutsatserna från Europeiska rådet i Köln och Helsingfors skall fatta de nödvändiga besluten under 2000. Artikel 17 i fördraget föreskriver om en integrering av VEU i unionens utveckling. Bestämmelsen håller på att förlora sin betydelse nu när unionen själv håller på att bygga upp en kapacitet att fullfölja en betydande del av de åtaganden som skulle ha fallit på VEU. Under det portugisiska ordförandeskapet har EU redan beslutat inrätta en interemistisk kommitté för politik och säkerhetspolitik (PSC), en militärkommitté och en militär stab. De inledde sitt arbete i mars 2000. Besluten om permanentning av organen kommer att fattas under 2000.

Statsrådet framhåller att en utbyggnad av krishantering i EU inte automatiskt betyder att unionsfördraget måste ändras. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande (GrUU 1/2000 rd) att det kan bli nödvändigt med ändringar, om de nya organen på hög nivå inte kan få sin tilltänkta position utifrån de nuvarande fördragsbestämmelserna och inte minst om de nya institutionernas ställning medför ändringar i den nuvarande institutionella uppbyggnaden.

Utskottet upprepar sin tidigare hållning, i till exempel betänkande UtUB 7/1999 rd, att EU bör fokusera uppmärksamheten på att förbättra sin

civila krishanteringskapacitet. Om EU skall kunna inrätta en fungerande krishanteringsmekanism är det enligt utskottet viktigt att båda dimensionerna, den militära och den civila, byggs ut på lika villkor. I den civila krishanteringens spelar förebyggande insatser en viktig roll, bl.a. med hjälp av övervakning av de mänskliga rättigheterna, likaså eftervård av kriser för att stärka medborgarsamhället.

Enligt redogörelsen kan frågan om att ändra unionsfördraget föras upp på dagordningen för regeringskonferensen i slutet av konferensen, väl förberedd. Utrikesutskottet finner denna hållning motiverad med förutsätter att riksdagen i så fall blir informerad redan innan frågan "väl förberedd" förs upp på agendan för konferensen.

Utrikesutskottet anser en utbyggnad av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, oavsett om grundfördragen måste ändras eller inte, vara en så stor fråga att statsrådet måste informera riksdagen och utrikesutskottet i enlighet med 97 § grundlagen ingående och regelbundet. Det faktum att förberedelserna av unionens krishanteringskapacitet avancerar snabbt och att frågan är av principiell betydelse, till exempel den folkrättsliga grunden för verksamheten och samarbetet med tredje länder och internationella organisationer t.ex. Nato, understryker behovet av att informera riksdagen.

Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt att EU bör fästa extra stort avseende vid arbetet på att utveckla sin civila krishanteringsförmåga.

Beträffande utvidgningen av beslut med kvalificerad majoritet till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hänvisar utskottet till det särskilda avsnittet ovan.

EU:s stadga om grundläggande rättigheter och tillträde till Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna

I redogörelsen finner regeringen det viktigt att unionsmedborgarna och andra som vistas på uni-

onens territorium får större skydd för de grundläggande rättigheterna. Regeringen ställer sig bakom förslaget att EU efter förberedelserna av stadgan för de grundläggande rättigheterna överväger om stadgan skall införlivas i grundfördragen och i så fall på vilket sätt. I princip har regeringen dock vissa reservationer till att stadgan införlivas i grundfördragen.

Beträffande stadgan om de grundläggande rättigheterna hänvisar utrikesutskottet rent allmänt till utlåtandet från grundlagsutskottet (GrUU 2/2000 rd). Att EU upprättar en stadga för de grundläggande rättigheterna är enligt utskottet redan i sig ett stort steg framåt oavsett i vilken utsträckning den kommer att vara rättsligt bindande. Grundlagsutskottet framhåller att stadgan om de grundläggande rättigheterna i själva verket skulle ha samma betydelse för institutionerna som primärätten, även om den bara skulle bli en politisk deklaration.

Utrikesutskottet anser stadgan om de grundläggande rättigheterna vara av stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av unionen. Konsekvenserna av projektet måste utvärderas ingående med avseende på Europarådets mekanism för de mänskliga rättigheterna, unionens framtida utveckling och de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna. Unionens mekanism för de grundläggande rättigheterna bör enligt utrikesutskottet inte bli en parallell eller en konkurrent till Europarådets konvention för de mänskliga rättigheterna. De båda mekanismerna måste i vilket fall som helst anpassas till varandra på ett vettigt sätt.

Utrikesutskottet omfattar regeringens uppfattning att stadgan om de grundläggande rättigheterna i princip inte kan införlivas i grundfördragen utan förbehåll. Utrikesutskottet förutsätter att Finland i det fortsatta arbetet med stadgan dock går in för att säkerställa att synpunkterna i utlåtandet från grundlagsutskottet beaktas.

I samband med förberedelserna för regeringskonferensen 1996 förutsatte utrikesutskottet i sitt betänkande UtUB 7/1996 rd att ett av Fin-

lands mål för konferensen skulle vara att gemenskapen tillträder den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och att regeringskonferensen gör nödvändiga ändringar i grundfördragen. Detta mål nåddes emellertid inte vid 1996 års regeringskonferens.

Frågan om tillträde till konventionen om de mänskliga rättigheterna tangerar stadgan om de grundläggande rättigheterna. Men konventet för utarbetande av ett förslag till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kommer sannolikt inte att uttala sig om ett tillträde till konventionen. Detta är också grundlagsutskottets bedömning. Grundlagsutskottet menar att frågan om ett tillträde måste föras upp på agendan som en särskild punkt, om parterna vill att den skall avancera. Också stora utskottet hänvisar i sitt utlåtande till tidigare ståndpunkter och framhåller också att gemenskapen bör kunna tillträda Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

Utrikesutskottet har i tidigare yttranden utgått från att Europeiska gemenskapen kommer att tillträda konventionen. Grundlagsutskottet anser dock att en bedömning av möjligheterna att tillträda konventionen i första hand måste utgå från att det är EU som ansluter sig till konventionen. Utrikesutskottet kan ställa sig bakom denna ståndpunkt förutsatt att de punkter beträffande unionens roll som juridisk person som grundlagsutskottet nämner utreds på behörigt sätt.

Utrikesutskottet tillstyrker att Finland på regeringskonferensen föreslår att gemenskapen skall tillträda Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna. Utskottet föreslår också att det utreds under vilka förutsättningar Europeiska unionen kunde tillträda konventionen.

Övriga förslag till reformer

Flexibilitet

Genom Amsterdamfördraget fogades bestämmelser om närmare samarbete, dvs. flexibilitet, till Maastrichtfördraget och EG-fördraget. Be-

stämmelserna om flexibilitet har allmänt ansetts höra till de reformer i Amsterdam som har den största principiella betydelsen. Bestämmelserna om ett närmare samarbete ingår i artiklarna 43—45 i fördraget om Europeiska unionen. Ingen har dock än så länge föreslagit att klausulen om bemyndigande i artiklarna 43—45 eller de särskilda klausulerna för bemyndigande i fråga om den första pelaren (artikel 11 i EG-fördraget) och den tredje pelaren (artikel 40 i unionsfördraget) skall tillämpas. Inte heller bestämmelsen om konstruktiv röstnedläggelse i artikel 23 i unionsfördraget har tillämpats sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft.

Enligt redogörelsen har regeringens grundläggande ståndpunkt i fråga om ett närmare samarbete, flexibilitet, inte ändrats. Statsrådet anser det inte nödvändigt att ändra bestämmelsen om flexibilitet i Amsterdamfördraget. Däremot är regeringen beredd att behandla "flexibilitetsströskeln" som ett led i frågan om beslut med kvalificerad majoritet. Enligt utrikesutskottet kan det då handla om att fler stater än nu (hälften av medlemsstaterna) går in för ett närmare samarbete eller att bemyndigandeklausulen för första och tredje pelaren ändras för att medlemsstaterna inte längre skall kunna hänskjuta behandling av ett närmare samarbete till Europeiska rådet för enhälligt beslut.

Flexibilitetsklausulen har framför allt motiverats med att unionen kommer att diversifieras i takt med utvidgningen. Utrikesutskottet tillstyrker stora utskottets ståndpunkt i utlåtande StoUU 1/2000 rd: *"Utskottet framhåller dock att ökad flexibilitet kan få positiva lika väl som negativa konsekvenser för Finland och att behövlig försiktighet därför är på sin plats"*. Det är vidare utrikesutskottets bedömning att redan de gällande bestämmelserna om närmare samarbete räcker till för att uppnå det viktiga motivet för flexibilitet att medlemsstaterna skall arbeta för unionens mål under kontrollerade förhållanden inom ramen för gemensamt överenskomna regler inom unionen för att samarbete skall vara öppet för alla medlemsstater som uppfyller kriterierna.

Kommissionen föreslår också i sin IGC-rapport att ett närmare samarbete i vissa fall också skall kunna gälla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utskottet har vissa förbehåll på den punkten och tillstyrker inte att samarbetet utsträcks till utrikes- och säkerhetspolitiken.

Med stöd av erhållen utredning finner utrikesutskottet det motiverat att bestämmelserna om ett närmare samarbete ändras i grundfördragen. Utskottet förutsätter att statsrådet lämnar en kompletterande utredning till riksdagen om ändrade villkor för flexibilitet som ett led i beslutet med kvalificerad majoritet innan Finlands slutliga ståndpunkt läggs fram på regeringskonferensen.

Omstrukturering av grundfördragen

Genom Amsterdamfördraget omstrukturerades grundfördragen i betydande grad. Bland annat föråldrade eller numera oviktiga bestämmelser ströks. Dessutom omnumrerades artiklarna i EG-fördraget och Fördraget om Europeiska unionen.

Enligt redogörelsen har en omstrukturering av fördragen återigen har tagits upp vid förberedelserna inför regeringskonferensen 2000. Grundtanken är att de nuvarande avtalsbestämmelserna delas upp i två grupper. Den ena gruppen föreslås bestå av grundläggande kompetensbestämmelser och den andra av övriga viktiga bestämmelser (bl.a. politikområdena). Bestämmelserna i den första kategorin skall bara kunna ändras genom samma förfarande som gäller för fördragen. Ändringar av bestämmelserna i den andra kategorin skulle kräva enhetliga beslut av rådet och antagande i parlamentet. En fördel med förslaget är att primärrätten förtydligas. Sett i ett politiskt perspektiv måste man enligt redogörelsen också fråga sig om projektet i slutändan utmynnar i en grundlag för EU. Vid en mer omfattande omskrivning kan också större principiella ändringsprojekt lyftas fram, till exempel att skriva in en särskild förteckning över de grundläggande rättigheterna i fördraget. Om grundfördragen delas upp i två kategorier uppstår en viktig fråga: vilka bestämmelser kan ändras utan att

det krävs samtycke från de nationella parlamenten? Det vore en stor omvälvning i unionens grundläggande karaktär, om institutionerna själva får bestämma omfattningen av unionens befogenheter. Frågan har också en tydlig konstitutionell dimension, till exempel när det gäller riksdagens roll. Statsrådet bedömer att en omstrukturering av grundfördragen kan sättas upp på agendan för regeringskonferensen. Frågan är emellertid så omfattande att den enligt statsrådet knappast kan slutbehandlas enligt tidsschemat för regeringskonferensen. Statsrådet finner det inte motiverat att omstrukturera grundfördragen vid regeringskonferensen 2000.

Stora utskottet anser dock i sitt utlåtande att det vore möjligt att inom den tid som står till regeringskonferensens förfogande slutföra den omstrukturering av fördragstexterna som påbörjades 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.

Enligt grundlagsutskottet kommer det förr eller senare att bli nödvändigt att tekniskt omstrukturera fördragen i syfte att göra primärrätten lättfattligare och överskådligare. Detta kan göras genom att de nuvarande förslagen slås ihop till ett enhetligt grundfördrag.

Utrikesutskottet tar avstånd från förslag som ändrar grundfördragets karaktär av internationella avtal. I framtiden skall enligt utrikesutskottets uppfattning enhälliga beslut fattas om unionens uppgifter, gränserna för unionens befogenheter och om institutionernas befogenheter genom internationella fördrag, där bara medlemsstaterna är avtalsslutande parter.

Utrikesutskottet omfattar stora utskottets ståndpunkt när det gäller ett eventuellt tekniskt införlivande av EKSG- och Euratom-fördragen i EG-fördraget och en sammanslagning av EG-fördraget och Fördraget om Europeiska unionen.

Information till riksdagen

I utlåtande UtUU 10/1999 rd om förberedelserna inför regeringskonferensen 2000 framhåller utrikesutskottet att det är nödvändigt att de konstitutionella bestämmelserna om hörande av riksdagen följs när det gäller en regeringskonferens som avser att ändra fördragen. Bestämmelser om hörande av riksdagen ingår i 97 § grundlagen. Utskottet påpekar att statsrådet med stöd av denna paragraf är skyldigt att kontinuerligt informera utrikesutskottet och stora utskottet om frågor som behandlas på regeringskonferensen och om Finlands ståndpunkter till dem.

Utrikesutskottet omfattar stora utskottets ståndpunkt i utlåtandet att statsrådet skall fästa särskilt avseende vid att riksdagen informeras i tid och att man från regeringens sida inte i sak binder Finlands händer innan riksdagen har formulerat sin ståndpunkt. I informationen skall det också beaktas att vissa ärenden som kommer upp under konferensen även måste behandlas i fackutskott innan riksdagen har slagit fast sin ståndpunkt.

Främjad debatt bland allmänheten

I redogörelsen framhåller regeringen att medborgare och organisationer kommer att underrättas på lämpligt sätt om förberedelserna inför konferensen och konferensens förlopp. Utrikesutskottet understryker vikten av en levande debatt och effektiv information och anmodar därför statsrådet att överväga hur en levande debatt bland allmänheten kan främjas. Konferensen och den bakomliggande utvidgningen, den mest omfattande i EU:s historia, är ett komplicerat och vittbärande komplex. Detta komplex kommer inom kort att omforma Europeiska unionen på ett betydande sätt. I denna situation spelar tydlig och övergripande information till både medborgare och organisationer en viktig roll när det gäller att förklara Finlands EU-politik och skingra tvivel kring den fortsatta utvecklingen och utvidgningen av EU.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår utrikes-
utskottet vördsamt

*att riksdagen sänder detta betänkande
till statsrådet för kännedom.*

Helsingfors den 30 mars 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Henrik Lax /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd

Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Ryyänen /cent
Hannu Takkula /cent
Martti Tiuri /saml
Ben Zyskowicz /saml
ers. Jorma Huuhtanen /cent
Markku Markkula /saml
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Antti Pelttari.

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2000 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 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 regeringskonferensen inte lösa de svåraste institutionella frågorna, som är kommissionens storlek och sammansättning samt vägningen 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 framskridit. 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 vägningen av röster i rådet då har ändrats på ett sätt som kan godtas av alla medlemsstater. Enligt artikel 2 i protokollet skall en ny regeringskonferens 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. Regeringskonferensen 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 regeringskonferens 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, vägningen 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 regeringskonferensen 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 regeringskonferensen, 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 regeringskonferensen, 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 effektiva-re.

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 vägningsen 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 samhällseliga 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 förberedelsena 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 förenklingar 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 strukturuomvandlingen 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 internationellt rättsligt 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 likställighet 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 likställigheten 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 specialuppdrag 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 representerar

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 röstvägningen 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 ökning 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 konkurrensnedvridande 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 huvud 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 skatteparadisen 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 skäligen 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 fortsättning- en 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 företräd 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 anförtröddes 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 företräd 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 behövligt 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 behövlig 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 (EKSG 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, EKSG-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 Korkeaoja /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.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2000 rd

Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

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

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

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

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

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

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Regeringskonferensens betydelse

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

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

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

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

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

Regeringens generella målsättning

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

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

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

Kommissionen

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

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

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

Rådet

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

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

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

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

Europaparlamentet samt EG-domstolen och förstainstansrätten

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

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

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

Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

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

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

Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Flexibilitet

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

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

En omstrukturering av grundfördragen

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

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

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

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det ovan sagda.

Helsingfors den 14 mars 2000

I den avgörande behandlingen deltog

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

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

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.