

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2006 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet sände den 9 december 2005 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- enhetschef Sakari Vuorensola, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg, justitieministeriet

- lagstiftningsråd Kari Parkkonen och lagstiftningsråd Laura Yli-Vakkuri, inrikesministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbetsministeriet
- direktör Keijo Sahrman, Finlands Kommunförbund
- professor Tuomas Ojanen
- docent Teija Tiilikainen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Tullstyrelsen
- Länsstyrelsen i Uleåborgs län
- Lapplands förbund
- Birkalands förbund
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Löntagarorganisationen Pardia rf.

REDOGÖRELSEN

Stats- eller regeringscheferna och utrikesministererna i Europeiska unionens medlemsstater undertecknade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, nedan kallat det konstitutionella fördraget, i Rom den 29 oktober 2004. Det konstitutionella fördraget är ett internationellt fördrag och för att det skall träda i kraft krävs det att alla stater som undertecknat fördraget också har ratificerat det. Målsättningen var att ratificeringarna skulle ha varit slutförda och att det konstitutionella fördraget därmed skulle

ha trätt i kraft under Finlands EU-ordförandeskap, nämligen den 1 november 2006.

Efter folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna fattade Europeiska rådet i juni 2005 beslut om en period av eftertanke beträffande det konstitutionella fördraget. Enligt Europeiska rådets uttalande kommer denna period av eftertanke "att utnyttjas för att i våra länder möjliggöra en bred debatt, där medborgarna, det civila samhället, arbetsmarknadens parter, de nationella parlamenten och de politiska partierna deltar.

Denna aktiverande debatt, som redan har inletts i många medlemsstater, bör intensifieras och utvidgas. Även de europeiska institutionerna bör bidra till debatten och kommissionen har härvid en särskild uppgift att fylla." Europeiska rådet beslutade att återkomma till saken det första halvåret 2006, dvs. under Österrikes ordförandeskap, för att göra en samlad bedömning av de nationella debatterna och enas om fortsättningen av processen.

Statsrådet hade förberett sig på att avlåta en proposition om godkännande av det konstitutionella fördraget till riksdagen hösten 2005. Efter Europeiska rådets uttalande om en period av eftertanke ansåg statsrådet att det inte föreligger skäl att begära att riksdagen skall godkänna fördraget omedelbart. Däremot ville man ändå ge riksdagen möjlighet att behandla det konstitutio-

nella fördraget utifrån en redogörelse. På så sätt får regeringen kännedom om riksdagens ståndpunkt till och syn på det konstitutionella fördraget innan Europeiska rådet återkommer till det under Österrikes ordförandeskap.

Förutom en detaljerad granskning av det konstitutionella fördraget innehåller redogörelsen en allmän del om hur unionen borde utvecklas i framtiden. I redogörelsen behandlas kort även utvidgningen av unionen, något som hör nära samman med den debatt om unionens framtid som förs i Europa.

Statsrådets redogörelse är avsedd att utgöra underlag för en omfattande riksdagsdebatt om det konstitutionella fördraget och Europas framtid. Statsrådet hoppas att redogörelsen också skall vara till nytta för den samhällsdebatt som förs om Europeiska unionens framtid.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förvaltningsutskottet kommer i det följande att koncentrera sig på att granska fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, nedan kallat det konstitutionella fördraget, sett ur sitt eget ansvarsområdes perspektiv. De ämnen som främst kommer att beröras är rättsliga och inrikes frågor, struktur- och regionalpolitiken samt gott styre och öppenhet. Förvaltningsutskottet omfattar statsrådets ställningstaganden enligt redogörelsen, men med följande observationer.

Rättsliga och inrikes frågor

I det konstitutionella fördraget ingår de rättsliga och inrikes frågorna i bestämmelserna om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utskottet ser det som en viktig reform att pelarindelningen försvinner och att de för närvarande splittrade bestämmelserna om rättsliga och inrikes frågor samlas i ett och samma kapitel och därmed omfattas av enhetliga förfaranden. Lagstiftningen kommer att bli effektivare tack vare medbeslutandeförfarandet och beslutsfattande med kvalificerad majoritet som huvudregel i

ärendebehandlingen. Europaparlamentets ställning kommer att stärkas eftersom det genom medbeslutandeförfarandet kan delta fullt ut i beredningen av EU-lagstiftningen inom alla sektorer för rättsliga och inrikes frågor.

Reformen innebär ett framsteg i synnerhet med avseende på polissamarbetet, eftersom regelverket inom den tredje pelaren, dvs. konventionerna, rambeslutet och de övriga rättsliga instrumenten, är synnerligen splittrat och det har visat sig att beslutsprocessen är långsam. Den alltför dispositiva lagstiftningen har lett till problem också i genomförandet. I fråga om politik som gäller kontroll vid gränser, asyl och invandring har det redan från början av 2005 på några få undantag när varit möjligt att fatta beslut med kvalificerad majoritet inom medbeslutandeförfarandet, så i detta avseende kommer reformen närmast att tillse att normal lagstiftningsordning gäller fullt ut.

Utskottet ser det som viktigt att EU-rättens allmänna principer och principerna för unionens befogenheter, såsom subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, och utövande av dem genom att pelarindelningen slopas utsträcks till

hela sektorn för rättsliga och inrikes frågor. De grundläggande fri- och rättigheterna och rättssäkerheten i övrigt kommer att förstärkas om tillämpningen av de allmänna principer som styr befogenheterna för Europeiska unionens domstol (nuv. EG-domstolen) utsträcks så att hela politikområdet för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa omfattas, utom några undantag som gäller polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Det som fortsatt skulle kvarstå utanför EU-domstolens behörighet är möjligheten att bedöma om polismyndigheternas och de brottsbekämpande organens åtgärder är lagliga och proportionerliga samt om medlemsstaterna fullgjort sina skyldigheter med avseende på att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Utskottet välkomnar att ändringen gjorts med beaktande av särdragen i polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, eftersom dessa särdrag anknyter till utövningen av offentlig makt och mer allmänt till statens suveränitet. Medlemsstaterna kommer att behålla sin initiativrätt parallellt med kommissionen. Dessutom betonas medlemsstaternas och de nationella parlamentens roll när det gäller att granska och övervaka verksamheten.

Rent innehållsligt skulle det konstitutionella fördraget inte medföra några större förändringar i bestämmelserna om gränskontroll-, asyl- och invandringpolitiken och polissamarbetet, eftersom de centrala inslagen redan finns i de gällande fördragen. Det centrala inslaget i gränskontrollpolitiken kommer även i fortsättningen att utgöras av myndighetssamarbete och EU:s åtgärder på det området samt av viseringspolitiken. Det bör ändå noteras att det konstitutionella fördraget inför en gemensam politik på asylområdet i stället för de nuvarande miniminormerna. Dessutom välkomnar utskottet att behörighetsfördelningen när det gäller asylfrågor blir klarare än för närvarande. Det nya fördraget säger nämligen att unionen inte har befogenheter att bestämma hur många tredjelandsmedborgare, med ursprung i ett tredjeland, som får beviljas inresa till medlemsstaternas territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare. I fråga om integration av in-

vandrare innehåller det konstitutionella fördraget en ny rättslig grund som gör det möjligt att i europeiska lagar eller ramlagar föreskriva om åtgärder för att stödja och stimulera medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen av medborgare i tredjeland som är lagligen bosatta på deras territorium. De europeiska lagarna och ramlagarna får emellertid inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Det operativa samarbetet mellan medlemstaternas brottsbekämpande och straffrättsliga myndigheter samt EU:s olika aktörer, såsom Europol, Eurojust och gränsförvaltningsbyrån, är redan nu ett centralt inslag i samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. I det konstitutionella fördraget lyfts en effektivisering av det operativa samarbetet fram som en prioritet inom de rättsliga och inrikes frågorna. Bland annat skall en ständig kommitté inrättas vid rådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen främjas i frågor som rör den inre säkerheten. Som utskottet ser det kommer bestämmelserna att förbättra möjligheterna att styra olika aktörer strategiskt och att bättre än för närvarande samordna de operativa åtgärderna.

I det här sammanhanget välkomnar utskottet också att räddningstjänsten (skydd och beredskap) nu får en egen rättslig grund i det kapitel som gäller kompletterande åtgärder från unionens sida. Skydds- och beredskapsfrågorna ingår inte i politikområdet för frihet, säkerhet och rättvisa, men de anknyter ändå nära till samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Det nya fördraget innebär en klar förstärkning av samarbetet i fråga om skydd och beredskap, eftersom de gällande fördragen inte innehåller någon uttrycklig rättslig grund och man därmed har varit tvungen att tillämpa bestämmelserna för flera olika politikområden.

Kommunernas och regionernas ställning i det konstitutionella fördraget

Kommunernas och regionernas ställning framhävs i mycket större omfattning än i de gällande fördragen. I detta avseende är en av de viktigaste bestämmelserna artikeln om att unionen skall

respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det regionala och lokala självstyret. Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, varken på central nivå eller på regional och lokal nivå. Det betonas att besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Den territoriella sammanhållningen har införts bland unionens mål. Regionkommittén får starkare ställning genom att den får väcka talan inför Europeiska unionens domstol om den anser att subsidiaritetsprincipen genom lagstiftning har åsidosatts i frågor som gäller kommuner och regioner. För kommunernas och landskapens del är den viktigaste nyheten den att kommissionen måste höra bl.a. kommunernas och regionernas intresseorganisationer när EU-lagstiftning bereds.

Enligt utskottet är det viktigt att kommunernas och regionernas betydelse erkänns i fördraget. De utgör en vital del av statens demokratiska struktur i alla EU-länder. Uppskattningsvis genomförs hela två tredjedelar av EU-lagstiftningen och gemenskapsprogrammen på lokal och regional nivå. Kommunerna i Finland har i likhet med kommunerna i det övriga Norden en omfattande allmän behörighet och ett grundlagsfäst självstyre. I samtliga nordiska länder fyller kommunerna och regionerna en viktig funktion som huvudmän för välfärdstjänster och den tekniska infrastrukturen. Den nordiska modellen har fått erkänsla i europeiska konkurrenskraftsjämförelser, och utskottet välkomnar det nya fördragets stöd för en fortsatt utveckling i denna riktning.

Utskottet har i sina tidigare ställningstaganden framhållit vikten av garantier för att man inte genom handelspolitiken kan komma åt att minska den nationella behörigheten när det gäller att finansiera, ordna och tillhandahålla de offentliga välfärdstjänsterna och den offentliga basservicen. Enligt den s.k. principen om parallellism i det konstitutionella fördraget kan EU:s

handelspolitiska befogenheter inte gälla frågor i vilka unionen inte fått intern behörighet. Dessutom innehåller fördraget en särskild skyddsklausul som kräver enhälliga beslut i ministerrådet i samband med vissa typer av internationella avtal som unionen förhandlat fram. Till dessa hör avtal om sociala tjänster, utbildningstjänster samt hälso- och sjukvårdstjänster, om dessa avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa. En medlemsstat kan också med hänvisning till undantag hänskjuta ärendet till EU-domstolen för avgörande. Enligt utskottets bedömning innebär dessa bestämmelser i det nya fördraget att det är möjligt att se till att de offentliga välfärdstjänsterna kvarstår inom den nationella beslutsprocessen och nationellt ansvar.

Struktur- och regionalpolitiken

De viktigaste bestämmelserna med avseende på struktur- och regionalpolitiken finns i avsnittet om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Det konstitutionella fördraget innebär två betydande förändringar i förhållande till nu läget. Artikel 6 om sammanhållningspolitik gäller nu inte bara ekonomisk och social sammanhållning, utan också territoriell sammanhållning. För Finlands del är ändå den viktigaste förändringen den att målsättningsartikeln nu nämner de regioner som man skall ta särskild hänsyn till när sammanhållningspolitiken genomförs. Till dessa hör bl.a. regioner med allvarliga och permanenta naturbetingade och demografiska nackdelar såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet. Utskottet noterar att denna bestämmelse skapar klart bättre förutsättningar att permanent trygga den särställning som de ytterst glesbefolkade regionerna i Finland och Sverige fick genom protokoll 6 till 1994 års anslutningsfördrag. Den nya fördragsbestämmelsen kompletteras av artikel 63 i protokoll 6 till fördraget. Den artikeln håller i kraft samma definition av ytterst glesbefolkade regioner som i protokoll 6 till anslutningsfördraget och även förteckningen över vilka regioner som avses. Utskottet anser att de nordligaste ytterst

glesbefolkade regionernas ställning stärks märkbart under kommande finansieringsperioder om deras ställning erkänns i den artikel i fördraget där sammanhållningspolitikens mål slås fast. Förvaltningsutskottet ansåg att det var ett av de allra viktigaste målen för Finlands del att dessa regioners särställning erkänns i det nya fördraget, och slutresultatet motsvarar det uppställda målet.

Öppenhet och principen om gott styre

Med tanke på öppenhet och insyn i unionens verksamhet är det av stor betydelse att det konstitutionella fördraget har en ny struktur i förhållande till tidigare fördrag och att skillnaden mellan lagstiftning och genomförande framgår klarare. Med tanke på medborgarna och utvärdering av unionens verksamhet är det väsentligaste att principen om öppenhet nu kommer att gälla för alla EU-institutioner. Principiellt sett är det av stor betydelse att bestämmelserna om öppenhet i unionens verksamhet och om fastställande av Europeiska ombudsmannens roll uttryckligen ingår i bestämmelserna om det demokratiska systemet.

Utskottet ser det som positivt att det konstitutionella fördraget betonar dels öppenhet och insyn i arbetet inom unionen, dels principerna för god offentlig förvaltning mer allmänt som en garant för demokrati. Det nya fördraget inför en rättslig grund för genomförande av principerna för en god offentlig förvaltning. Stadgan om de grundläggande rättigheterna, som bl.a. innehåller bestämmelser om garantier för god förvaltning, kommer enligt förslaget att införlivas med det konstitutionella fördraget. En viktig förändring när det gäller integritetsskyddet är att man genom det nya fördraget inför en enhetlig och omfattande rättslig grund för all EU-reglering som gäller personuppgifter, inklusive den verksamhet som nu faller under tredje pelaren.

Tyvärr kan inte alla lösningar i fråga om bättre och mer öppen förvaltning till alla delar anses vara fördelaktiga. Även om en viss flexibilitet

uppnås genom att Europeiska rådet får befogenheter att på vissa områden göra ändringar i det konstitutionella fördraget med stöd av de s.k. fullmaktsklausulerna, kan detta samtidigt anses flytta makt utanför den parlamentariska kontrollens sfär. Å andra sidan balanseras denna situation upp av att Europeiska rådet nu blir en EU-institution, och därmed omfattas det av principen om öppenhet och insyn.

Avslutande synpunkter

Det konstitutionella fördraget innebär både en kodifiering av de nuvarande fördragen och förändringar exempelvis beträffande EU:s institutionsstruktur och beslutsprocesser. Samtidigt stärks medborgarnas rättsliga ställning på normativ nivå. Den mest övergripande förändringen är att unionens rättssystem blir klarare. Förvaltningsutskottet anser att man under debatten om det nya fördraget måste ta upp förhållandet mellan konstitutionen och de självständiga medlemsstaternas grundlagar. Det är också viktigt att påpeka att unionen utövar de maktbefogenheter som medlemsstaterna har överfört på den i vissa frågor. Därmed drar det konstitutionella fördraget upp gränser för unionens maktutövning.

Utskottet ser det nya fördraget som en behövlig förbättring jämfört med de gällande fördragen. Utskottet håller med regeringen om att fördraget med beaktande av olika synpunkter utgör en "balanserad och för Finland godtagbar helhet, som stärker EU:s verksamhets- och beslutsförmåga när det gäller att svara på framtidens utmaningar". Oavsett det konstitutionella fördragets öde kan det antas att utvecklingen av EU går mot förändring och kommer att fortsätta i en eller annan form, och då är det viktigt att Finland deltar i det arbetet.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar vad som framförts ovan.

FvUU 7/2006 rd — SRR 6/2005 rd

Helsingfors den 3 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.