

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 56/2001 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 november 2001 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid (SRR 3/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till utrikesutskottet om ärendet.

- linjedirektör Ora Meres-Wuori, utrikesministeriet
- enhetsdirektör Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet
- juris doktorn, akademiforskare Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreteraren för EU-frågor Antti Peltomäki, statsrådets kansli

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

- professor Petri Helander.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Statsrådet redogör för debatten om Europeiska unionens framtid samt för den finska regeringens ståndpunkter och syn på trenden i utvecklingen av Europeiska unionen och förberedelserna inför regeringskonferensen (IGC). Redogörelsen är ett led i regeringens förberedelse inför Europeiska rådet i Laeken den 14 och 15 december 2001 och förberedelserna inför regeringskonferensen därefter. Europeiska rådet i Laeken

avser att anta en förklaring som sannolikt kommer att innehålla beslut om förberedelserna inför regeringskonferensen 2004 och en översyn av de frågor som skall behandlas i framtidsprocessen.

Statsrådet har uppgett att de teman som tas upp i redogörelsen kommer att kompletteras i förekommande fall och att riksdagen regelbundet informeras om hur förberedelserna fortskrider.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Under det pågående riksmötet har grundlagsut-

skottet tidigare lämnat ett utlåtande (GrUU 25/2001 rd) om statsrådets utredning om Euro-

peiska unionens framtid (E 27/2001 rd). I utlåtandet gick utskottet ingående in på förklaringen från Nice, agendan för regeringskonferensen 2004, förberedelserna inför konferensen och framtidsdebatten. Därför upprepas samma uppfattningar som regel inte i detta sammanhang.

Utvecklingstrender

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att det är viktigt att Europeiska unionen också i fortsättningen utvecklas som en fast gemenskap bestående av självständiga stater och folken i Europa.

Frågorna i Niceförklaringen om unionens framtid

Frågorna i Niceförklaringen om unionens framtid är nära sammanflätade med varandra. Detta gäller framför allt en mer exakt avgränsning av kompetensfördelningen, vilken ställning Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha och en förenkling av fördragen. En förutsättning för att fördragen skall kunna förenklas är på många punkter att EU först har formulerat sin ståndpunkt i befogenhetsfrågorna och beträffande vilken ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha.

Behörighetsfördelningen och subsidiaritetsprincipen. I redogörelsen anser regeringen att kriterierna för befogenheterna och behörighetsfördelningen i fortsättningen bör vara inskrivna i fördragen. Utskottet omfattar denna syn. I likhet med statsrådet anser utskottet det viktigt att unionens kompetens skrivs in i särskilda bestämmelser men att det samtidigt säkerställs att unionen fortfarande kan arbeta dynamiskt.

I förklaringen om unionens framtid länkas kompetensfördelningen och subsidiaritetsprincipen samman, och de är på sätt och vis två sidor av samma sak. Behörighetsfördelningen slår fast unionens och medlemsstaternas lagstiftningskompetens på en generell nivå, medan subsidiaritetsprincipen spelar en roll för lagstiftningsarbetet i praktiken. Enligt artikel 5 i EG-fördraget tillämpas subsidiaritetsprincipen bara på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig.

Statsrådet menar att den nuvarande kompetensfördelningen bör förtydligas. Men statsrådet ställer sig med fog skeptiskt till en ingående och uttömmande förteckning över respektive befogenheter. Inte minst med avseende på behovet att aktivt och effektivt väga in de grundläggande rättigheterna respektive de mänskliga rättigheterna är det ingen lyckad lösning att införa en strikt målinriktad förteckning över respektive parter befogenheter, eftersom rättigheterna är integrerade i all verksamhet och det därför kan vara svårt att främja dem i en strikt avgränsad kompetensfördelning. Detsamma gäller till exempel också miljöskyddet.

Statsrådet understryker att subsidiaritetsprincipen spelar en viktig roll när det gäller att slå fast rätt nivå för behandlingen av frågor, där unionen och medlemsstaterna har gemensam kompetens. Unionen har inte slagit fast vilken betydelse denna princip har. Med hänvisning till principen har man kunnat motivera att lagstiftningskompetens ges än till det ena, än till den andra parten. Principen har allmänt ansetts vara för otydlig för att tjäna som rättsprincip. Så har till exempel EG-domstolen nästan aldrig hänvisat till den i sina avgöranden.

Det finns ingen anledning att ifrågasätta betydelsen av subsidiaritetsprincipen. I stället är det befogat att i likhet med statsrådet lyfta fram frågan om hur efterlevnaden av principen kan kontrolleras. Då kan EU eventuellt lyckas med företaget att utvidga tillämpningen av denna viktiga princip och att precisera dess innebörd. Med hänsyn till att principen har en politisk karaktär och att dess innebörd gynnar lämplighetsprövning förefaller det vara på sin plats att efterlevnaden av principen övervakas i förväg och på politisk nivå. Efterhandskontrollen i domstol är därmed ett kompletterande element. Det bör noteras att politisk kontroll i förväg och rättslig kontroll i efterhand på inget sätt utesluter varandra, utan snarare tillsammans bildar en heltäckande kontrollmekanism.

Utskottet har tidigare framhållit att Europaparlamentet borde få ett särskilt organ för efterhandskontroll (GrUU 25/2001 rd, s. 3, andra spalten). Den lösning som står närmast till hands

är att åtagandet anförtros något av utskotten. Finland har goda erfarenheter av förhandskontroll av om lagförslag följer grundlagen eller inte.

Om en mekanism för förhandskontroll införs kan EG-domstolens roll omvärderas. Utskottet menar att domstolen bör få större möjligheter att arbeta med konkreta frågor kring den enskildes rättigheter och skyldigheter och att den nuvarande abstrakta normkontrollen med fördel kunde inskränkas.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i fråga om vilken ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha och vikten av att unionen tillträder Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Dessutom hänvisar utskottet till sina tidigare ståndpunkter om vilka frågor som är särskilt viktiga när det slås fast vilken rättslig ställning stadgan skall ha (GrUU 25/2001 rd, s. 4—5). Frågan om vilken rättslig ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha är på det hela taget inte det mest aktuella och viktigaste temat i en debatt om unionens framtid.

Förenkling av grundfördragen. Utskottet har ingenting att anmärka mot statsrådets uppfattning. En viktig punkt som statsrådet nämner är att besluten om kompetensfördelningen i hög grad påverkar arbetet med att förenkla grundfördragen.

Det bör observeras att de frågor som varit uppe i debatten kring en förenkling är av mycket olika dignitet. En förenkling av fördragen är ett mycket orealistiskt mål om man tror att de inte ändras materiellt sett. Man kan fråga sig om det över huvud taget lönar sig att ta itu med ett arbete som i det närmaste går ut på att sortera om fördragsbestämmelserna, i synnerhet om man betänker vilka problem med ratificeringen det kan uppstå i medlemsstaterna (GrUU 25/2001 rd, s. 4, första spalten). Tanken att dela upp fördragen är nära sammankopplad med uppfattningen att olika delar av fördragen måste ändras med hjälp av olika beslutsprocedurer, och detta innebär att

förpliktelserna i fördragen kommer att ändra karaktär. Detta kan i principiellt hänseende vara en större ändring än en översyn av innebörden i en förpliktelse i fördragen.

I samband med förenklingsarbetet kan EU enligt redogörelsen samtidigt göra en bedömning av om delar av den domstolspraxis som blivit gemenskapsrätt bör införlivas i grundfördragen. Om rättspraxis skrivs in i dem får unionsrätten större öppenhet. Men det stora kruxet är att rättspraxis alltid på ett eller annat sätt är bunden till enskilda fall och att finfördelningen riskerar att försvinna i den allmänna normformen. Dessutom är risken att bilden blir alltför förenklad, om EG-domstolens ståndpunkt skrivs in som den är. Så är till exempel doktrinen om gemenskapskompetensens åsidosättande verkan mycket schematisk och det är inte helt oproblematiskt att omforma den till normer. Man bör vara mycket förbehållsam till förslaget att skriva in principerna om förhållandet mellan unionens rättssystem och medlemsstaternas rättssystem i grundfördragen.

De nationella parlamentens roll. Statsrådet har den uppfattningen att insatser för att stärka de nationella parlamentens inflytande på EU-politiken i första hand är en fråga för den nationella politiken. Denna uppfattning stämmer överens med utskottets tidigare ståndpunkt i frågan (GrUU 25/2001 rd, s. 5, andra spalten).

Övriga teman. I redogörelsen framhåller regeringen helt korrekt att ett förtydligande och en effektivisering av unionens verksamhet i relation till tredje land hänger samman med frågan om erkännande av unionens status som juridisk person. Den institutionella uppbyggnaden karakteriseras fortfarande av pelarstrukturen, där det går en gräns mellan Europeiska gemenskapen (första pelaren) och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren). Som läget ser ut nu är bara EG juridisk person, medan EU inte är någon juridisk person i folkrättslig mening. Ändå uppfattas unionen allmänt som en aktör i de yttre förbindelserna.

En ändring av pelarstrukturen, i sista hand en upplösning av den, skulle emellertid ha betydligt mer långtgående konsekvenser än att ge unionen status som juridisk person. En fråga som onekligen hänger nära samman med ett ifrågasättande av pelarstrukturen är hur unionen kommer att utformas i framtiden. Därigenom aktualiseras också ett behov att tydligt ta ställning till dels de övernationella dragen i beslutsmekanismerna, dels karaktären av regeringssamarbete. I vilket fall som helst är den nuvarande pelarindelningen en faktor som starkt bidrar till att grundfördragen är så komplicerade och svåra att läsa.

Förberedelserna inför regeringskonferensen

I likhet med statsrådet anser utskottet att det behövs ett brett upplagt konvent för att förbereda regeringskonferensen. Utskottet omfattar också statsrådets syn på konventets sammansättning, mandat och arbetsmetoder.

Statsrådet anser att de politiska gruppernas möjligheter att utöva inflytande i de nationella parlamenten bör stödjas "med hjälp av lämpliga nationella uppföljningssystem". Detta är en ytterst viktig punkt för att parlamenten skall bli informerade i tillräckligt hög grad och vid rätt tidpunkt om konventets förberedelser, men också för att de officiella företrädarna för det nationella parlamentet i sitt arbete i konventet skall kunna ta hänsyn till de rådande uppfattningarna i parlamentet. Riksdagen bör debattera konventets förberedelser i plenum.

Vad beträffar kommande uppföljningsmekanismer i riksdagen påpekar utskottet att konventet med sitt arbete i sista hand syftar till att ändra grundfördragen. Utifrån arbetsfördelningen mellan riksdagens utskott hör denna fråga till utrikesutskottets kompetens. Men samtidigt är det

klart att de teman som ingår i Niceförklaringen om unionens framtid hänger nära samman med riksdagens Europautskott (stora utskottet) och med avseende de konstitutionella frågorna anknyter till grundlagsutskottets kompetens. Konventet kommer av allt att döma att arbeta i ungefär ett och ett halvt år och under den tiden kommer frågorna att vara en integrerande del av dessa tre utskotts ansvarsområden. Därför vore det ett alternativ att riksdagen i enlighet med 35 § 1 mom. grundlagen tillsätter ett tillfälligt utskott för att följa upp och påverka arbetet i konventet.

En fördel med ett tillfälligt utskott är att det åtminstone delvis befriar de behöriga permanenta utskotten från konventsfrågor så länge frågorna är under beredning. Men riksdagens ståndpunkt bör i vilket fall som helst formuleras av de behöriga permanenta utskotten. Enligt 8 § 2 mom. riksdagens arbetsordning beslutar riksdagen särskilt om antalet medlemmar i tillfälliga utskott. I detta fall är det inte lämpligt att antalet medlemmar bestäms direkt i relation till de parlamentariska styrkeförhållandena. Utskottet bör ha så många medlemmar att alla riksdagsgrupper får möjligheter att påverka arbetet. Utifrån detta anser grundlagsutskottet att det kan tillsättas ett tillfälligt utskott med klart färre medlemmar än de permanenta utskotten. Detta förefaller befogat med hänsyn till att utskottet kommer att ha ett begränsat åtagande.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 4 december 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
ers. Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Jarmo Vuorinen.