

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2008 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 april 2008 en proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 23/2008 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att stora utskottet ska lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i utskottets arbetsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen
- utrikesminister Alexander Stubb
- ambassadör Eikka Kosonen, Finlands ständiga representation vid Europeiska unionen
- enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- Europaparlamentsledamot Anneli Jäätteenmäki
- Europaparlamentsledamot Piia-Noora Kauppi
- Europaparlamentsledamot Esko Seppänen.

Samband med andra handlingar

Stora utskottet har under beredningen av utlåtandet haft tillgång till statsrådets utredning med anledning av förberedelser för genomförandet av Lissabonfördraget (E 7/2008 rd) och tillhörande kompletterande skrivelse (1. SRR 09.05.2008).

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna Lissabonfördraget från december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska ge-

mentenskapen och en lag om sättande i kraft av fördraget.

Genom Lissabonfördraget ändras fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upp-

rättandet av Europeiska gemenskapen, som döps om till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Fördragen har samma rättsliga värde. Genom Lissabonfördraget förenas Europeiska gemenskapen och den union som bildats genom fördraget om Europeiska unionen till en enda juridisk person.

Fördraget stärker de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i unionen. Reformerna avser att modernisera unionens institutionella ram och utveckla dess handlingskraft och öppenhet, god förvaltning inom unionen och unionens demokratiska karaktär. Genom Lissabonfördraget fastställs principen om tilldelade befogenheter. Unionens befogenheter preciseras och förtydligas även i övrigt. En del nya politikområden tillförs och de nuvarande befogenheterna utvecklas. Unionens

lagstiftningsförfaranden ska utvecklas. Samtidigt utvidgas området för ärenden där rådet beslutar med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. Innehållet i Lissabonfördraget motsvarar till övervägande del det konstitutionella fördraget, men strukturen avviker betydligt.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i Lissabonfördraget som hör till området för lagstiftningen. Genom lagen upphävs lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Lagen avses träda i kraft samtidigt som Lissabonfördraget, vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utgångspunkter för bedömningen

Stora utskottet har i flera omgångar behandlat det materiella innehållet i bestämmelserna i Lissabonfördraget i samband med beredningen och antagandet av det konstitutionella fördraget och i olika faser av beredningen av Lissabonfördraget (se t.ex. StoUU 2/2003 rd, StoUU 2/2006 rd, StoUU 8/2006 rd och StoUU 1/2007 rd). Det mesta av innehållet i det konstitutionella fördraget står helt oförändrat i Lissabonfördraget. Utskottet anser att Lissabonfördraget på det hela taget är ett steg framåt i unionens utveckling (se StoUU 1/2007 rd, s.2) och föreslår att det antas. I detta utlåtande koncentrerar sig utskottet på att bedöma de ändringar som den senaste regeringskonferensen gjorde i fördraget och de bestämmelser om unionens institutioner som i stor utsträckning överlåter frågan om relationerna mellan institutionerna åt framtida närmare bestämmelser och framväxande praxis. Vidare bedö-

mer utskottet bestämmelserna om de nationella parlamentens ställning, inte minst ur riksdagens synvinkel. Dessutom lägger det fram en rad preliminära synpunkter på utestående frågor som måste avgöras när fördraget genomförs.

Lissabonfördraget kontra de nuvarande fördragen och det konstitutionella fördraget

I Lissabonfördraget har man frångått den modell som antogs i samband med det konstitutionella fördraget och som skulle ha inneburit att de nuvarande grundfördragen upphävs och ersätts med ett enda enhetligt fördrag. Ändringarna i de nuvarande fördragen kommer att göras med sedvanlig teknik för fördragsändringar, som betyder att fördragskomplexet blir mycket svårtolkat. Stora utskottet ser det som en beklaglig, om än förståelig, lösning med beaktande av problemen med att sätta i kraft det konstitutionella fördraget internationellt. Vidare noterar utskottet att den s.k. konsoliderade versionen som samlar fördragsbestämmelserna förtydligar helhetsuppfattningen avsevärt. Trots vissa stora svagheter kan föredragssystemet anses vara en förbättring

jämfört med det nuvarande, synnerligen komplicerade systemet.

Till innehållet svarar Lissabonfördraget i långa stycken mot det konstitutionella fördraget. Det uppfyller som sådant merparten av de allmänna målen för en reform av grundfördragen. Unionen kommer att fungera effektivare tack vare den institutionella reformen och det utvidgade beslutsfattandet med kvalificerad majoritet i rådet. Fördraget stärker unionens demokratiska aspekter, bl.a. genom att förbättra Europaparlamentets och de nationella parlamentens ställning, öka öppenheten och möjliggöra s.k. medborgarinitiativ. För medborgarna är det också betydelsefullt att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna stärks genom att stadgan om de mänskliga rättigheterna blir juridiskt bindande och genom att det blir möjligt för unionen att tillträda europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Unionens interna och externa åtgärder blir tydligare och effektivare genom att den s.k. pelarindelningen avskaffas och unionen blir en enda enhetlig juridisk person. En av de viktigaste reformerna som Lissabonfördraget för med sig är att pelarstrukturerna avvecklas. Fördraget möjliggör ett effektivare samarbete inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det är nödvändigt, inte minst för att bekämpa organiserad brottslighet, människohandel och terrorism.

Vid den senaste regeringskonferensen fick en del medlemsstater specialvillkor i rättsliga och inrikes frågor och med tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna. De är ett problem om unionen ska ha ett enhetligt rättsligt system, visa konsekvens i beslutsfattandet och kunna skydda medborgarnas rättigheter på lika villkor. Området för undantag förblir delvis oklart och måste därmed i framtiden sannolikt avgöras av unionens domstol. Stora utskottet ser helst att undantagen i framtiden tolkas restriktivt för att de ska vara till minsta möjliga problem för ett fungerande institutionellt system och medborgarnas rättssäkerhet i unionen.

Lissabonfördraget är i likhet med de nuvarande grundfördragen och det konstitutionella fördraget till sin natur ett internationellt fördrag som kräver att alla medlemsstater ratificerar det för att det ska träda i kraft. Medlemsstaterna har, med vissa noga avgränsade undantag, i sista hand befogenhet att se över fördraget. I Lissabonfördraget har principen om tilldelade befogenheter dessutom skrivits in entydigare än i de nuvarande fördragen. Den innebär att unionen verkar inom ramen för de befogenheter den tilldelats av medlemsstaterna och för att uppnå målen i dem. I Lissabonfördraget saknas vissa element som fanns i det konstitutionella fördraget och som accentuerade unionens konstitutionella drag. Som exempel kan nämnas fördragets namn, som hänсыftar till en konstitution, unionens symboler, utrikesministertiteln och rubrikerna på rättsakter.

Stora utskottet ansåg i samband med förberedelserna inför regeringskonferensen att en flexibel attityd till fördragets form och struktur är att föredra, förutsatt att det bidrar till att fördragets materiella innehåll kan accepteras av samtliga medlemsstater (StoUU 1/2007 rd, s. 2). Utskottet ställde sig flexibelt till de symboliska ändringarna i det konstitutionella fördraget, som ändringen av fördragets namn och andra termer. Det kunde också acceptera att artikeln om unionens symboler ströks (StoUU 1/2007 rd, s. 5).

Utskottet anser att Lissabonfördraget har en klart otydligare struktur än det konstitutionella fördraget, men att det i alla fall är tydligare än det nuvarande fördrags-systemet och som sådant en acceptabel kompromiss. Det ser positivt på att fördragets innehåll huvudsakligen bevarades i oförändrad form vid regeringskonferensen. I fortsättningen är det viktigt att se till att specialvillkoren för vissa enskilda medlemsstater i fördraget inte blir ett hinder för ett enhetligt rättsligt system, för ett systematiskt beslutsfattande i institutionerna och för medborgarnas rättssäkerhet i unionen.

Det institutionella systemet

Relationerna mellan institutionerna

Lissabonfördraget ruckar i viss mån på de viktigaste institutionernas ställning, karaktär och inbördes relationer. De institutionella bestämmelserna i fördraget anger varje institutions uppgifter och befogenheter, men ändå måste relationerna mellan institutionerna, inte minst mellan ledande personer i dem, delvis avgöras genom närmare bestämmelser i arbetsordning och genom framväxande praxis. Då finns det risk för att det institutionella systemet blir ännu mer komplicerat i stället för att bli effektivare som det var tänkt. Det är viktigt att genomförandet förbereds med tanke på att rollerna för Europeiska rådets ordförande, kommissionens ordförande, den höga representanten för unionens yttre förbindelser och säkerhetspolitik och centrala aktörer i ordförandestaten ska vara så tydligt fastlagda som möjligt i god tid innan fördraget träder i kraft. Faktorer som beror på de tillsattas person får inte vara avgörande för hur relationerna mellan dem utformas.

För stora utskottet är det helt klart att arbetsfördelningen mellan ledande personer vid institutionerna över lag kommer att avspegla sig i relationerna mellan de institutioner de representerar. Utskottet har i flera av sina tidigare utlåtanden uttalat sina farhågor för att den övergripande institutionella lösningen har ökat mellanstatligheten och urholkat gemenskapsmetoden. Framför allt ingick det inte i Finlands ursprungliga förhandlingsmål att ge Europeiska rådet officiell status och att inrätta en permanent ordförandetjänst i rådet. Utgångspunkten i alla praktiska arrangemang som har med de interinstitutionella relationerna att göra bör, enligt hävdvunnen finländsk politik, vara att bevara balansen mellan institutionerna, ge gemenskapsmetoden företräde och behandla medlemsstaterna lika. För att säkerställa detta är det viktigt att ordföranden för Europeiska rådet inte blir en särskild institution och att ordförandens uppgifter och faktiska inflytande får för stor tyngd i relation till kommissionens ordförande. Det är också befogat att lyfta fram den roll som unionens

höga representant i sin egenskap av vice ordförande för kommissionen och ordförande för rådet för yttre förbindelser spelar som ledare för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Stora utskottet understryker att den primära uppgiften för ordföranden för Europeiska rådet bör vara att föra ordet vid möten och styra arbetet i Europeiska rådet. Ordföranden bör framför allt organisera arbetet, och därför bör det inte skapas en egen stark förvaltning för honom eller henne. Ordföranden bör i första hand anlita rådets beredningsapparat.

Rådets och Europeiska rådets verksamhet får inte fjärras för mycket från medlemsstaterna och medborgarna. Det land som innehar ordförandeskapet i rådet bör därför spela en central roll i beredningen inför Europeiska rådet. Det bör beaktas t.ex. när man bestämmer hur rådet för allmänna frågor, som förbereder Europeiska rådets möten, ska arbeta och vilken sammansättning det ska ha. Statsministern i ordförandelandet bör också ha en garanterad ställning.

Enligt utskottets mening är det viktigt att Europeiska rådets ordförande inte fungerar som en självständig institution i framtiden. I förberedelserna för genomförandet av Lissabonfördraget bör det klart anges vilka uppgifter kommissionens ordförande, unionens höga representant och centrala aktörer i det land som innehar ordförandeskapet i rådet ska ha.

Europaparlamentet

Lissabonfördraget stärker Europaparlamentets roll i unionens beslutsfattande i avsevärd grad. Det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet, alltså det nuvarande medbeslutandeförfarandet, ska tillämpas i allt större omfattning och därmed får parlamentet en lagstiftande roll som är parallell med rådets inom nästan alla politikområden. Parlamentets budgetmakt utvidgas klart. Det får också rätt att besluta om utnämning av kommissionens ordförande. Dessutom får det avsevärt utökade befogenheter för att godkänna internationella avtal och göra ändringar i grundfördragen.

Utskottet anser att Europaparlamentets starka ställning bör beaktas när man försöker påverka unionens beslutsfattande i ett bredare sammanhang. För det ändamålet måste Finlands regering skapa ännu närmare kontakter och påverkningsskanaler med och gentemot parlamentet, inte minst de finländska parlamentsledamöterna. Detsamma gäller riksdagen och riksdagens utskott.

Kommissionen

Kommissionens grundläggande uppgifter bevaras huvudsakligen intakta i Lissabonfördraget. Kommissionen får en något starkare roll som initiativtagare till lagstiftning, inte minst nu när pelarstrukturen avvecklas, och i att samordna den ekonomiska politiken. Dessutom kan det hända att den övergripande institutionella lösningen — framför allt att Europeiska rådet och dess ordförande får en starkare ställning — lyfter fram den mellanstatliga aspekten och därmed försvagar kommissionens inflytande relativt sett. Stora utskottet anser att det ligger i linje med Finlands långsiktiga mål och i de små medlemsstaternas intresse att på allt sätt arbeta för att kommissionen på sikt ska bevara sin ställning i relation till de övriga institutionerna. Det förutsätter bl.a. att kommissionens roll i unionens yttre förbindelser inte får rubbas av att det inrättas en tjänst som unionens höga representant, som har en roll i både rådet och kommissionen.

Enligt Lissabonfördraget kommer kommissionens sammansättning att förändras 2014. Antalet medlemmar begränsas så att en medborgare från 2/3 av medlemsstaterna samtidigt sitter i rådet, medan 1/3 står utanför. Systemet bygger på opartisk altermnering, för en medlemsstats storlek spelar ingen roll för hur ofta dess medborgare är med i rådssammansättningen. Det är viktigt att altermneringen i kommissionens sammansättning utgår från likställdhet mellan medlemsstaterna. Innan systemet införs ska de medlemsstaters villkor som ställs utanför kommissionen tryggas genom organisatoriska åtgärder och genom informationsutbyte på det sätt som avses i förklaring (nr 10) i slutakten från regeringskonferen-

sen. Utskottet påminner om att bestämmelsen om kommissionens sammansättning i Lissabonfördraget medger att antalet kommissionsmedlemmar ändras genom enhälligt beslut i Europeiska rådet. För att tillgodose riksdagens medinflytande är det viktigt att regeringen omedelbart underrättar den, om diskussioner om ett eventuellt beslut om detta initieras mellan medlemsstaterna eller i unionens institutioner före 2014.

Rådet

Lissabonfördraget medför inga väsentliga förändringar i rådets uppgifter. Men dess omvärld förändras betydligt, inte minst i och med att Europeiska rådet och Europaparlamentet får stärkt status. Dessutom kommer förändringarna i rådets interna procedurer — framför allt definitionen av kvalificerad majoritet i rådet och ordförandeskapssystemet — att inverka på rådets arbetsmetoder.

Enligt Lissabonfördraget kommer medlemsstaterna också i fortsättningen att stå för ordförandeskapet för olika rådskonstellationer utifrån jämn altermnering, med undantag av rådet för yttre förbindelser, som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik är ordförande för. Det finns inga detaljbestämmelser om ordförandeskapssystemet, men slutakten från regeringskonferensen har kompletterats med en förklaring (nr 9), som innehåller ett utkast till beslut om hur rådets ordförandeskap ska utövas. Beslutet ska antas den dag Lissabonfördraget träder i kraft. Utkastet innebär i praktiken att den nuvarande ordförandeskapsomgången på sex månader inte förändras nämnvärt, med undantag av rådet för yttre förbindelser, trots att det handlar om ett slags modell med gruppordförandeskap. Stora utskottet anser att beslutsutkastet på ett tillfredsställande sätt tryggar medlemsstaternas ställning och behandlar dem som likvärdiga. Men det är viktigt att i fortsättningen försöka se till att t.ex. den möjlighet till flexibilitet som utkastet medger att komma överens om alternativa arrangemang inom gruppen inte rubbar konsekvensen i rådets arbete eller leder till att stora medlemsstater får en mer framträdande roll.

Rådet för allmänna frågor och rådet för yttre förbindelser differentieras genom Lissabonfördraget. Rådet för allmänna frågor har till uppgift att se till att det finns konsekvens i olika råds-konstellationers arbete, förbereda Europeiska rådets möten och genomföra fortsatta åtgärder som mötena ger anledning till. Det är viktigt att utveckla detta råds roll så att det blir en genuint central konstellation som samordnar rådets arbete och förbereder Europeiska rådets möten, menar stora utskottet.

Europeiska rådet

Den mest betydande förändringen som Lissabonfördraget för med sig i det institutionella systemet är att Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, får en starkare ställning. Europeiska rådet blir formellt en institution i unionen och det kommer att välja en ordförande för sig för en längre period. Vidare får det befogenheter att fatta vissa juridiskt bindande beslut. Däremot gäller samma regler för t.ex. öppenhet och tillgång till handlingar för Europeiska rådet som för andra institutioner. Dessutom kommer EU-domstolens befogenhet att sträcka sig till vissa beslut som fattas av Europeiska rådet.

Stora utskottet vill också i detta sammanhang framhålla att det faktum att Europeiska rådets ställning stärks i relation till övriga institutioner måste balanseras upp genom medinflytande över innehållet i rättsakter som gäller genomförandet av fördraget och de förfaranden som utformas längre fram.

Utskottet poängterar att riksdagens roll i den nationella beredningen av Finlands ståndpunkter inte får urholkas med Europeiska rådets stärkta ställning och nya befogenheter och att detta också gäller utrikes- och säkerhetspolitiken (se StoUU 2/2006 rd, s. 6—7). Europeiska rådet bör därför få procedurregler som kräver tillräckligt stor öppenhet i beredningen för att de nationella parlamenten ska kunna ta ställning exakt och utöva medinflytande på ett tillräckligt tidigt stadium. Europeiska rådets roll som officiell institution

i unionen och i att fatta juridiskt bindande beslut betyder också att riksdagen behövs garanteras en verklig möjlighet att i förväg utforma Finlands ståndpunkt och bestämma vilket parlamentariskt ansvar Finlands företrädare har i Europeiska rådets verksamhet.

De nationella parlamentens ställning

Allmänt

Lissabonfördraget förstärker de nationella parlamentens ställning. De viktigaste reformerna är att de nationella parlamenten får tillgång till dokument direkt från unionens institutioner och möjlighet att bevaka hur subsidiaritetsprincipen fullföljs i unionen. Samarbetet mellan nationella parlament förstärks i någon mån. De får också delta i vissa system för utvärdering av området med frihet, säkerhet och rättvisa och den politiska kontrollen av Europol och utvärdering av Eurojust. Det behövs bara ett nationellt parlament för att direkt med stöd av grundfördragen i vissa fall hindra ett sådant beslut i Europeiska rådet som avser att ändra grundfördragen i s.k. förenklat revisionsförfarande. Genom fördraget ska företrädarna för de nationella parlamenten i framtiden få bättre möjligheter att medverka i konvent som förbereder fördragsändringar.

De nationella parlamentens nya uppgifter och de stärkta redan existerande formerna av samarbete och medverkan kompletterar riksdagens förefintliga möjligheter att påverka beredningen av och beslut om unionsärenden. Som stora utskottet ser det har riksdagen som sina primära påverkningskanaler kvar de rättigheter som 96 och 97 § i grundlagen ger den att delta och få information. De nya uppgifterna kräver inga ändringar i grundlagen. Däremot kan det vara befogat att komplettera arbetsordningen med vissa bestämmelser om riksdagens interna procedurer som behövs för att komplettera Lissabonfördraget. Som exempel kan nämnas förenklade förfaranden för att ändra grundfördragen, förfaranden för riksdagens representanter i konventet och förfaranden för föregående kontroll och efterhandskontroll av subsidiaritetsprincipen. Vad

gäller kontrollen av subsidiaritetsprincipen är det också befogat att komplettera arbetsordningen för stora utskottet. Ett förslag till ändring av riksdagens arbetsordning är under beredning. Ikraftträdandet bör kopplas ihop med Lissabonfördragets ikraftträdande i Finland.

Kontroll av subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen vidtar åtgärder på andra områden än sådana som faller inom dess exklusiva befogenhet men bara om målen för de planerade åtgärderna bättre kan nås på unionsnivå än på nationell, regional eller lokal nivå. Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten en möjlighet att kontrollera att principen följs i unionens lagstiftning.

Varje nationellt parlament eller kammare i ett sådant parlament får enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna lämna ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att ett utkast till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Subsidiaritetsyttrandet ska lämnas inom åtta veckor från den dag då utkastet till lagstiftningsakt översänds. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom motiverade yttranden om att ett utkast inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska utkastet omprövas. För ett utkast som avser området med frihet, säkerhet och rättvisa ska tröskeln vara en fjärdedel. Om minst en enkel majoritet av rösterna står bakom motiverade yttranden, ska kommissionen i ett motiverat yttrande ange skälen till varför den anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. I så fall ska Europaparlamentet och rådet ta ställning till huruvida förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

De nationella parlamentens möjligheter att påverka lagstiftningsprocessen genom föregående kontroll av subsidiaritetsprincipen stärktes i någon mån vid regeringskonferensen 2007. Men de kan fortfarande inte direkt avbryta behandlingen av lagstiftningen, utan det slutliga beslutet fattas av unionens institutioner. Detta svarar mot den ståndpunkt som stora utskottet intog inför regeringskonferensen (StoUU 1/2007 rd).

Det system som inrättats genom fördraget för kontroll av subsidiaritetsprincipen förutsätter vissa lagstiftningsåtgärder och praktiska arrangemang av riksdagen. I riksdagens arbetsordning behövs närmare bestämmelser om procedurerna både för föregående kontroll och efterhandskontroll av subsidiaritetsprincipen. Stora utskottet anser sig ha rätt till en central roll i beredningen av ett subsidiaritetsyttrande. Men det är viktigt att också fackutskotten kopplas in på beredningen på samma sätt som i den nationella ordningen för behandling av EU-ärenden. Dessutom bör statsrådet utveckla sin bedömning av subsidiaritetsprincipen i skrivelserna till riksdagen. Men alltför tungrodda procedurer bör undvikas, för det kommer att finnas stora mängder av utkast som ska subsidiaritetskontrolleras. Kontrollen av subsidiaritetsprincipen måste ses som relativt betydelselös och därför är det inte meningen att den ska få belasta utskottens arbete i alltför hög grad.

Enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska de nationella parlamenten i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Med tanke på denna bestämmelse och Ålands konstitutionella särställning ser stora utskottet det som viktigt att Ålands lagting bereds tillfälle att vara med och väcka ärenden om kontroll av subsidiaritetsprincipen i riksdagen. Närmare bestämmelser om procedurerna för detta bör tas in i riksdagens arbetsordning.

Erfarenheterna av samarbetet i Cosac visar att innehållet i subsidiaritetsprincipen uppfattas olika av olika nationella parlament. Stora utskottet håller det för sannolikt att de nationella parlamenten eller deras kammare i vissa andra medlemsstater kommer att vara aktivare än riksdagen med att lämna yttranden om subsidiaritetsprincipen, huvudsakligen på grund av att de saknar andra påverkningskanaler. Då kan det hända att riksdagen får lov att ta ställning till yttranden från andra nationella parlament. Riksdagen bör ha beredskap för snabba ställningstaganden med tanke på sådana fall. Kraven på kvalificerad majoritet i anknytning till kontrollen av subsidiari-

tetsprincipen betyder också annars i praktiken att samarbetet mellan nationella parlament sannolikt aktiveras och får ett konkretare innehåll. Riksdagen bör ha adekvat beredskap också för sådana kontakter t.ex. inom ramen för Cosac.

Bestämmelserna om de nationella parlamenten i Lissabonfördraget urholkar inte riksdagens ställning utan kompletterar det konstitutionellt förankrade systemet för behandling av EU-ärenden. Utskottet understryker kraftfullt att de inte på något sätt ersätter eller åsidosätter existerande och välfungerande former av samarbete mellan riksdagen och statsrådet.

Övriga synpunkter

Lissabonfördraget förstärker de grundläggande och mänskliga rättigheterna i unionen, dels genom att göra stadgan om de grundläggande rättigheterna juridiskt bindande, dels genom att möjliggöra för unionen att tillträda den europeiska konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta svarar i långa stycken mot Finlands principiella mål på sikt. Stora utskottet beklagar ändå vissa av de ändringar som gjordes vid regeringskonferensen 2007. De gjorde stadgan om de grundläggande rättigheterna mindre synlig och försvårade för unionen att tillträda den europeiska människorättskonventionen. Dessutom orsakar vissa medlemsstaters undantag från stadgans tillämplighet i deras respektive domstolar problem med tillgången till rättssäkerhet och med att skapa ett enhetligt rättsligt system.

Stora utskottet anser att Finland i framtiden på allt sätt måste bidra till att synliggöra de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i unionen och stärka deras rättsligt förpliktande ställning. Finland måste arbeta särskilt aktivt inom unionen och Europarådet för att unionen så fort som möjligt ska ansluta sig till den europeiska människorättskonventionen. Finland bör i olika sammanhang poängtera att medlemsstaterna utifrån artikel 6.2 i Lissabonfördraget har åtagit sig att fullfölja detta mål. Vad gäller stadgan

om de grundläggande rättigheterna bör Finland driva på sådana procedurer i institutionerna som kan säkra att unionens lagstiftningsakter och andra beslut är förenliga med bestämmelserna i stadgan. Dessutom bör man försöka minimera effekterna av nationella specialarrangemang för nivån på skyddet för de grundläggande rättigheterna i unionen och medlemsstaterna.

Lissabonfördraget och stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller en rad bestämmelser som stärker öppenheten i unionens verksamhet, tillgången till handlingar och principen om god förvaltning. Bland dem kan nämnas fördragets allmänna bestämmelser om öppenhetsprincipen och skyldigheten för unionens institutioner att visa största möjliga öppenhet i sin verksamhet för att främja en god förvaltning och säkerställa det civila samhällets medverkan. I fördraget finns också en skrivning om att rådets möten ska vara offentliga när det behandlar utkast till rättsakter som ska antas i lagstiftningsordning. Utskottet ser särskilt positivt på att räckvidden för bestämmelserna om handlingars offentlighet i grundfördragen direkt med stöd av fördragen har utvidgats till alla institutioner, organ och myndigheter i unionen. Sammantaget skapar fördragsbestämmelserna om öppenhet, tillgång till handlingar och god förvaltning en bra grund för aktiva insatser för att genomföra principerna på lägre författningsnivå och i unionens praktiska verksamhet.

I Lissabonfördraget finns en ny bestämmelse om medborgarinitiativ. Det innebär att minst en miljon unionsmedborgare från ett signifikant antal medlemsstater kan väcka ett initiativ för att uppmana kommissionen att inom ramen för dess befogenheter lägga fram förslag i frågor som dessa medborgare anser det behöva lagstiftas om i unionen. Stora utskottet ser på medborgarinitiativet som en intressant öppning, som bidrar till målet för reformen av grundfördragen, nämligen att tillnärma medborgarna och unionen (se StoUU 2/2003 rd). Utskottet menar att man inte ska ställa alltför stränga formella krav på medborgarinitiativ i den kompletterande lagstiftningen.

Till slut

Unionen har ändrat karaktär inte minst efter de senaste årens utvidgningar. När Lissabonfördraget träder i kraft kommer det att betyda nya betydelsefulla ändringar i unionens funktionssätt, relationerna mellan institutioner och medborgarnas villkor. Finland bör som medlemsstat noggrant bedöma vilken betydelse reformerna får bl.a. för möjligheterna till medinflytande och betoningarna i unionens åtgärder. Det är utomordentligt viktigt att försöka ta fram metoder för medinflytande som är lämpade för den nya omvärlden och lyfta fram betydelsen framför allt av aktiva föregående kontakter med centrala institutioner och aktörer.

När Lissabonfördraget träder i kraft ökar också behovet av balanserad information om unionsfrågor. Särskilt viktigt är det att medborgarna får information om sådana påverkanskanaler och rättigheter som fördraget möjliggör. Tjänstemännen måste utbildas i tid för den nya verksamhetsomvärlden.

Utlåtande

Stora utskottet anser

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 16 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Erkki Tuomioja /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
vordf. Antti Kaikkonen /cent
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Heli Järvinen /gröna (delvis)
Timo Kaunisto /cent
Matti Kauppila /vänst
Kimmo Kiljunen /sd (delvis)
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Markku Laukkanen /cent
Ville Niinistö /gröna (delvis)
Håkan Nordman /sv
Sari Palm /kd
Tuomo Puumala /cent
Kari Rajamäki /sd
Juha Rehula /cent

Eero Reijonen /cent (delvis)
Kimmo Sasi /saml (delvis)
Jouko Skinnari /sd
Timo Soini /saf (delvis)
Esko-Juhani Tennilä /vänst
Tuulikki Ukkola /saml (delvis)
Antti Vuolanne /sd (delvis)
ers. Pekka Haavisto /gröna (delvis)
Leena Harkimo /saml
Heidi Hautala /gröna (delvis)
Timo Kalli /cent
Krista Kiuru /sd (delvis)
Johannes Koskinen /sd (delvis)
Sanna Perkiö /saml (delvis)
Henna Virkkunen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.

AVVIKANDE MENING 1

Understödet för EU i Finland ligger i botten. Förklaringar finns, men man slår lovar kring sanningen som katten kring het gröt. De ledande politikernas motgift mot förtroendekrisen är att fördjupa och utvidga den redan nu impopulära verksamheten i EU.

Fördraget om en konstitution för Europeiska unionen, eller Lissabonfördraget som det nu med en förskönande omskrivning kallas, trots att det i allt väsentligt är samma konstitution för EU som Frankrike och Holland förkastade i sina respektive folkomröstningar, kör över vår egen grundlag och tillika vår konstitution, som säger att den högsta makten, statsmakten, i Finland tillkommer folket, den lagstiftande makten den folkvalda riksdagen och den dömande makten oberoende domstolar. Kärnan i vår grundlag förintas, om EU:s grundlag, som står ovanför vår grundlag, träder i kraft hos oss.

Hittills har EU-lagstiftningens företrädare framför medlemsstaternas lagstiftning grundat sig på EG-domstolens tolkning av Maastrichtfördraget. Nu föreskrivs det att unionens lagstiftning står ovanför medlemsstaternas grundlagar och andra lagar. I samma grundlag finns bestämmelser om unionens domstol, som ska stå ovanför medlemsstaternas domstolar. Till unionens domstol hör Europeiska unionens domstol, tribunalen och specialdomstolar.

Det är bara stater som har en grundlag. Grundlagen gör i praktiken EU till en stat. Efter som stater också är juridiska personer föreskrivs det, för att vara på den säkra sidan, att unionen ska vara en juridisk person. Det betyder att EU kan ingå internationella avtal som är direkt bindande för medlemsstaterna. Genom grundlagen uppstår en EU-stat i stället för den nuvarande som saknar juridisk personlighet.

Genom denna grundlag slopas medlemsstaternas suveränitet och statliga oberoende, om det nu finns något kvar av dem. Fördraget om en konstitution för Europa, som blir EU:s grundlag när det träder i kraft, är ett konsekvent steg på

vägen via Maastricht-, Amsterdam- och Nicefördragen mot det slutliga målet, som är förbundsstaten Europa, där alla medverkande länder och folk styrs från ett enda centrum med hjälp av gemensam lagstiftning.

I EU:s grundlag anges de statliga institutionerna och befogenhetsfördelningen mellan dem samt medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Allt detta skvallrar om den europeiska elitens ambition att göra EU till en federation.

Unionen är så omfattande att den inte går att styra med det nuvarande systemet för beslutsfattande. Därför utvidgar grundlagen beslutsfattandet med kvalificerad majoritet till i stort sett alla andra frågor än utrikes- och säkerhetspolitiken. Det minimerar oundvikligen Finlands och andra små medlemsstaters möjligheter att påverka besluten i unionen. Den enda punkten som Finlands insats ökar på är det finansiella medlemsbidrag vi måste betala.

Allt snack om att EU:s grundlag inte rubbar det rådande läget i nämnvärd grad är att förvilla och vilseleda medborgarna med avsikt. Att vi får en EU-stat, att EU blir en juridisk person, att det bestäms i grundlagen att unionslagstiftningen har företräde, att unionens befogenheter allt mer glider över också till det straffrättsliga området och att beslut med kvalificerad majoritet ökar markant är mycket signifikanta förändringar, och att förringa dem är att grovt underskatta medborgarna och att låta politisk ändamålsenlighet gå före lag.

Statsmakten i Finland tillkommer folket, som överlåter den till riksdagen för fyra år åt gången. Riksdagen har inte rätt att låta makten gå vidare, som man nu kommer att göra. Jag godtar inte att den statsmakt som tillkommer Finlands folk och generationer av finländare som ännu inte sett dagens ljus delegeras till Europeiska unionen.

Finlands tillträde till EU upphävde bl.a. vår egen, självständiga jordbruks- och regionalpolitik. Först klubbades jordbrukarna ner och drar med sig de arbetare som blir arbetslösa när stor-

företagen flyttar sina verksamheter utomlands. Kapitalets fria rörlighet i EU har lett bl.a. till att betydligt fler än hälften av jobben inom den finska skogsindustrin nu finns utanför landets gränser.

Europeiska unionens grundlag är ett avgörande steg på vägen mot en europeisk förbundsstat. Finland bör inte acceptera att dess oberoende och suveränitet kringkärs. Finland bör inte godkänna, och inte heller ratificera den föreslagna konstitutionen för EU.

Helsingfors den 14 maj 2008

Timo Soini /saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Finlåndarna är mycket kritiska i sin hållning till Europeiska unionen. Bara 36 procent ser medlemskapet som något positivt för Finland, 35 procent ställer sig negativt och 29 procent är beredda att utträda ur hela unionen. En ännu större andel, hela 79 procent, anser att EU-medlemskapet påtvingar Finland normer och rättsakter som vi inte vill ha och inte heller behöver.

Varför har vi då blivit allt mer EU-kritiska och EU-negativa i Finland? Vänsterförbundet besvarar frågan i sitt principprogram från 2007, där det konstaterar att Europeiska unionen under högerledning har koncentrerat sig på att öppna upp marknader, sänka skatter, minska reglering och statliga bidrag och öka de flexibla mekanismerna på arbetsmarknaden. Med denna nyliberala politik kan EU inte vinna européernas förtroende.

Vänsterförbundets mål är ett socialt och demokratiskt EU. Tyvärr korrigerar Lissabonfördraget inte EU:s grundläggande marknadsvridning. Trots att besluten med kvalificerad majoritet ökar markant, sträcker de sig ändå inte så långt som till minimiregler för kapital-, företags- och miljöbeskattning. Därför kommer skattekonkurrensen i EU att fortsätta och gnaga välfärdsstaten i kanterna.

Samtidigt ger besluten med kvalificerad majoritet de stora staterna i EU en oskäligt stark ställning. En bidragande orsak är den avtalade s.k. dubbla majoriteten (55 procent av staterna och 65 procent av befolkningen), som i praktiken inbegriper vetorätt för de tre stora medlemsstaterna i EU. Finlands mål vid fördragsförhandlingarna var att införa en rättvis enkel dubbelmajoritet för de små staterna.

Det svarar inte heller mot Finlands ursprungliga ståndpunkt att EU får en permanent presidenttjänst. Den gör det roterande ordförandeskapet mellan medlemsstaterna sekundärt och ur-

holkar därmed medlemsstaternas roll i beslutsprocessen. Vid förhandlingarna avstod Finland också från kravet att varje medlemsstat i framtiden ska ha en egen kommissionär, vilket skulle ha varit mycket viktigt inte minst för de små staterna.

Vi oroar oss också för EU:s militarisering. Vi anser att EU ska vara "annorlunda" och koncentrera sig på att undanröja fattigdom och arbeta för rättvisa på vår planet. Men i Lissabonfördraget finns en bestämmelse om att medlemsstaterna "gradvis bör förbättra sin militära kapacitet".

Under de senaste månaderna har arbetstagare runtom i Europa diskuterat flera EG-domar som varit mycket dåliga ur deras synvinkel. De har handlat om huruvida fackförbunden kan ta till stridsåtgärder mot billig arbetskraft. I EG-domstolens avgöranden har företagens etableringsrätt och intressen getts företräde framför arbetstagarnas intressen. Den europeiska fackföreningsrörelsen kräver därför en "social framstegsklausul" i Lissabonfördraget som ett villkor för att godkänna det. Vi är helt på samma linje.

Ståndpunkt

Vänsterförbundet tillstyrker ökade direkta beslutsbefogenheter för medborgarna. Lissabonfördraget delegerar i betydande grad medlemsstaternas beslutsbefogenheter till unionen och därför borde det ha ordnats en folkomröstning om fördraget. Eftersom stora utskottet röstat ner förslaget med rösterna 22—3, föreslår vi

att riksdagen inte godkänner Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, antaget i Lissabon i december 2007 eller lagen om sättande i kraft av fördraget.

Helsingfors den 16 maj 2008

Esko-Juhani Tennilä /vänst

Matti Kauppila /vänst