

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2002 rd

Statsrådets utredning med anledning av utveckling av rådets arbete

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet lämnade den 22 april 2002 en utredning i enlighet med 97 § grundlagen till stora utskottet med anledning av utveckling av rådets arbete (E 38/2002 rd). Stora utskottet har den 24 april 2002 sänt utredningen till grundlagsutskottet och utrikesutskottet för eventuella åtgärder.

Grundlagsutskottet har 3.5.2002 meddelat att utskottet inte vidtar åtgärder i ärendet. Utrikesutskottet har lämnat utlåtande i ärendet 31.5.2002 (UtUU 3/2002 rd).

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i utskottets delegation för EU:s framtid.

Sakkunniga

Stora utskottets delegation för EU:s framtid har hört

- statssekreterare för EU-ärenden Alec Aalto, statsrådets kansli
- statssekreterare Antti Satuli, utrikesministeriet.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Under Österrikes och Finlands ordförandeskap 1999 inleddes arbetet på att utveckla rådets verksamhet. Europeiska rådet i Helsingfors godkände utifrån en rapport från rådets generalsekreterare 55 rekommendationer för verksamheten och ålade generalsekreteraren att göra upp en rapport om verkställigheten av dem. I den rapport som lämnades till Europeiska rådet i Göteborg konstaterade generalsekreteraren att rekommendationerna från Helsingfors hade lett till förbättringar, men att rådets verksamhet ändå inte har reformerats tillräckligt.

I sin utredning till Europeiska rådet i Barcelona i mars 2002 fäste generalsekreteraren särskild uppmärksamhet vid de problem som gäller

Europeiska rådet, rådet för allmänna frågor, rådets lagstiftningsverksamhet och ordförandeskapet samt lade fram alternativa rekommendationer för att råda bot på dem. Med utredningen som utgångspunkt avses konkreta rekommendationer bli godkända vid Europeiska rådets sammanträde i Sevilla i juni 2002. Rekommendationerna bereds av rådets generalsekreterare i samråd med de kontaktpersoner som medlemsstaterna utsett. Statssekreterare Antti Satuli vid utrikesministeriet är kontaktperson för Finland.

Regeringens ståndpunkt

Enligt statsrådets utredning menar Finland att det inte är lämpligt att Europeiska rådet i Sevilla försöker förutse sådana lösningar som kräver

ändring av fördragen. Frågor av detta slag bereds som bäst av Europeiska konventet som skall skissera upp unionens framtid och som enligt re-

geringen bör ha möjlighet att öppet bedöma olika alternativ för rådet som ett led i utvecklingen av hela institutionssystemet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Grundlinje

Stora utskottet omfattar grundlinjen i statsrådets utredning att Europeiska rådet i Sevilla inte bör försöka förutse lösningar som kräver ändring av fördragen. Det skulle i själva verket betyda att konventet inte har fria händer i de viktigaste frågorna. Detta skulle stå i strid med hela grundidén för ett brett upplagt konvent och det mandat konventet fick vid Europakonferensen i Laeken.

En utveckling av Europeiska rådets verksamhet är viktig och därför är det bra att ärendet också tas upp på agendan för Europeiska rådet i Sevilla. Europeiska rådet bör dock koncentrera sig på sådana beslut som inte kräver ändring av fördragen. Dessutom bör man hålla i minnet att besluten i och för sig inte gör rådets arbete effektivare om de inte också verkställs. Europeiska rådet i Sevilla bör koncentrera sig på att de beslut som fattades av Europeiska rådet i Helsingfors verkställs fullt ut. Först då blir det möjligt att se vilka övriga åtgärder som behövs för att effektivisera rådets arbete.

En annan orsak till att Europeiska rådet i Sevilla inte bör sträva efter att förutse lösningar som kräver ändring av fördragen är att de inte har beretts på behörigt sätt. Beslut om grundläggande lösningar i viktiga institutionella frågor, till exempel ordförandeskapet, kan inte beredas i samarbete med endast rådets generalsekreterare och medlemsstaternas kontaktpersoner utan att de konkreta förslagen på behörigt sätt behandlats och beretts både i Europeiska rådet och nationellt. Detta skulle strida mot principerna om öppenhet, transparens och laglighet som unionen uttryckligen har velat göra starkare. Utskottet menar att ett sådant tillvägagångssätt också skulle hindra de nationella parlamenten från att

uttrycka sin ståndpunkt om förslagen och delta i beslutfattandet som sig bör.

Unionens externa handlingskapacitet

Stora utskottet instämmer i bedömningen att det finns mycket att förbättra när det gäller Europeiska unionens externa handlingskapacitet. Utvecklingsbehovet orsakas delvis av bristfällig och oorganiserad beredning, men det är även ofta fråga om bristande politisk vilja.

Utveckling av Europeiska rådets verksamhet

Stora utskottet delar bedömningen att en utveckling av Europeiska rådets egen verksamhet är av central betydelse för att rådet skall fungera effektivt. Europeiska rådet bör koncentrera sig på att utveckla unionen och på politiska linjeval. Det får inte vara ett organ till vilket rådet överför sådana svåra och ofta tekniska frågor inom dess egen kompetens som det inte förmår lösa.

Utskottet har i och för sig förståelse för den ståndpunkten att när Europeiska rådet tar ställning till frågor som skall avgöras med kvalificerad majoritet i rådet bör det också fatta sina egna beslut med kvalificerad majoritet. En sådan lösning strider dock mot Europeiska rådets uppgift enligt fördragen. Europeiska rådet är inte en del av Europeiska unionens råd utan är enligt fördragen en separat fördragsfäst institution, som är den pådrivande kraft unionen behöver för att utvecklas och som drar upp de allmänna politiska riktlinjerna för utvecklingen. Beslut med kvalificerad majoritet rimmar illa med detta. I första hand bör det eftersträvas att ärenden som klart hör till Europeiska unionens råds behörighet inte kommer till behandling i Europeiska rådet.

Utskottet omfattar likaså den ståndpunkten i utredningen att Europeiska rådets möten är en

del av unionens beslutsmaskineri när tematiska eller innehållsliga frågor behandlas. Sådana frågor bör beredas i Europeiska rådet på behörigt vis och i enighet. Ett sådant förfarande tryggar att alla medlemsstater kan delta i beredningen av ärendena på lika villkor. På detta sätt kan också den i Finland centrala legitimitetsprincipen tillgodoses i rådets verksamhet, det vill säga att riksdagen har möjlighet att delta i beredningen av rådets ståndpunkter.

I utredningen framförs att endast ärenden som verkligen behandlades vid mötet bör ingå i de slutsatser som godkänns vid Europeiska rådets tematiska möten. Utskottet omfattar denna syn men anser att detta bör gälla Europeiska rådets alla möten och inte bara de tematiska mötena. Alla Europeiska rådets slutsatser eller eventuella övriga ställningstaganden bör endast omfatta sådana ärenden som verkligen behandlades vid mötet.

Utveckling av verksamheten i rådet för allmänna frågor

Stora utskottet ställer sig positivt till förslaget om en översyn av rådet för allmänna frågor. Det går ut på att behandlingen av horisontella frågor och yttre förbindelser delas upp på två separata möten med var sin föredragningslista. Varje medlemsstat beslutar själv om sina representanter vid dessa möten. Härvid borde alla frågor som anknyter till yttre förbindelser, som handelspolitik, utvecklingsfrågor, utrikespolitiska frågor i anknytning till internationella organisationer samt säkerhets- och försvarspolitik koncentreras till den rådssammansättning som behandlar yttre förbindelser. Den sammansättning som behandlar horisontella frågor bär på motsvarande sätt ansvar för beredningen av Europeiska rådets arbete och samordningen av de olika rådssammansättningsarnas arbete.

Rådet som lagstiftare

Stora utskottet upprepar ståndpunkten i sina tidigare utlåtanden (StoUU 4/2001 rd och StoUU 1/2002 rd) om behovet av öppenhet och effektivitet i rådets verksamhet, inte minst i dess lag-

stiftande funktion. I det senare utlåtandet konstaterade utskottet: *"Öppenhet kan betyda ökad offentlighet i rådets möten, men först och främst betyder det insyn i rådets lagstiftningsarbete på alla nivåer (arbetsgrupper, Coreper, ministerrådet). Detta betyder största möjliga offentlighet för föredragningslistor och agendor, beslutsförslag, voteringar och voteringsresultat, voteringsförklaringar samt medlemsstaternas eller institutionernas förklaringar och andra beslutshandlingar."*

Rådet bör i sin verksamhet göra en klarare åtskillnad mellan de olika uppgifterna. Beslut om medborgarnas rättigheter och skyldigheter bör inte fattas i samma förfarande som beslut om det politiska samarbetet mellan medlemsstaterna. Åtskillnaden bör också framgå av de bestämmelser som styr rådets verksamhet, av vilka en del finns i fördragen, en del i bestämmelser på lägre nivå, till exempel rådets arbetsordning. Rådets verksamhet bör bedömas som en helhet som också omfattar de ständiga representanternas kommitté Coreper och arbetsgrupperna.

När rådet stiftar lagar utifrån ett förslag av kommissionen eller i vissa fall en medlemsstat bör det följa sådana rutiner som är typiska för ett lagstiftande organ. Coreper och dess arbetsgrupper som på sätt och vis är rådets "utskott" kan enligt utskottet sammanträda utan att den nödvändiga förtroligheten går förlorad. Arbetsgrupperna bör dock också ha politiskt ansvar och det skall vara möjligt att följa upp deras arbete. Vad gäller rådets möten bör målet vara en allt större offentlighet. I regel bör dokument som gäller lagstiftning vara offentliga och undantag endast göras av mycket tungt vägande skäl.

Ordförandeskapet i rådet

Besluten om grundlinjerna för ordförandeskapet i rådet förutsätter ändring av fördragen. Därför bör Europeiska rådet i Sevilla inte ens försöka förutse några lösningar. Utskottet omfattar ståndpunkten i utredningen att eventuella förestående beslut om ordförandeskapet bör bygga på absolut jämlikhet mellan medlemsländerna. Representerarna för Finlands regering och riks-

dag bör se till att denna princip tillgodoses i framtidskonventet och regeringskonferensen.

Stora utskottet finner det motiverat att också vara berett på den möjligheten att Europeiska rådet i Sevilla i strid med det ovan anförda ändå går in för att förutse den kommande organiseringen av ordförandeskapet i rådet. Med tanke på denna situation vill utskottet speciellt understryka ovan nämnda utgångspunkt att lösningarna bör bygga på absolut jämlikhet mellan medlemsländerna. Jämlikheten gäller medlemsländerna i alla avseenden. Till exempel stora och små länder får inte behandlas olika på grund av skillnaderna i storlek. Nya medlemsländer får inte heller behandlas på annat sätt än de gamla medlemsländerna. Med detta som utgångspunkt kan olika modeller diskuteras fördomsfritt. Utskottet omfattar ståndpunkten i utredningen att det också i fortsättningen är medlemsstaternas och inte rådets sekretariats sak att sköta ordförandeskapet.

Vid informella diskussioner har frågan om gruppordförandeskap förts fram, men man bör vara försiktig med att inte skapa alltför stor maktkoncentration kring ordförandelandet. Organiseringen av ordförandeskapet får inte leda till att det uppstår grupper som splittrar unionen.

Beslut om ordförandeskapet i arbetsgrupper och kommittéer kan fattas utan ändring i fördragen. Utskottet förhåller sig positivt till att en översyn av ordförandeskapet i dem övervägs redan innan framtidskonventet avslutas. Också för

denna reform krävs det jämlikhet mellan medlemsländerna och att den politiska variationen vägs in i beslutet. Exemplet i utredningen att ordförandena för arbetsgrupper och kommittéer väljs för två år bland de medlemsstater som är ordförandeländer är enligt utskottet en möjlighet.

Utskottet framhåller att de ändringar som eventuellt görs i fråga om ordförandeskapet för arbetsgrupper och kommittéer inte på något sätt är avsedda att föregripa motsvarande ändringar också i ordförandeskapet i rådet i framtidskonventet och regeringskonferensen.

Utskottet omfattar ståndpunkten i utredningen att man i stället för medlemsstatsvisa ordförandeprogram bör lägga upp rådvisa handlingsprogram som rådet och medlemsstaterna förbinder sig att genomföra. Utskottet anser att man helt skulle kunna avstå från det nuvarande systemet med ordförandeprogram på ett halvt år. Handlingsprogrammen bör i mån av möjlighet synkroniseras med kommissionens arbetsprogram. Alla nivåer inom rådet bör engageras i att genomföra det gemensamma arbetsprogrammet.

Utlåtande

Stora utskottet meddelar som sitt utlåtande

att stora utskottet omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet med preciseringsarna och anmärkningarna ovan.

Helsingfors den 12 juni 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Esko Aho /cent
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
vordf. Kirsi Piha /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Maria Kaisa Aula /cent
Mikko Elo /sd
Tuula Haatainen /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Anneli Jäätteenmäki /cent (delvis)
Juha Korkeaoja /cent
Kalervo Kummola /saml
Pekka Kuosmanen /saml

Johannes Leppänen /cent
Leena Luhtanen /sd (delvis)
Outi Ojala /vänst
Jussi Ranta /sd (delvis)
Jouko Skinnari /sd
Matti Vanhanen /cent
ers. Timo Kalli /cent
Riitta Prusti /sd
Mirja Ryyänen /cent
Kari Uotila /vänst
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Helena Tuuri.