

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2006 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 november 2005 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att stora utskottet och grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen
- ambassadör Eikka Kosonen, Finlands ständiga representation vid Europeiska unionen
- statssekreterare för EU-frågor Antti Peltomäki och konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- biträdande avdelningschef Jari Gustafsson, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Laura Yli-Vakkuri, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Juho Saari och regeringssekreterare Mervi Kattelus, social- och hälsovårdsministeriet
- kommissarie Olli Rehn, Europeiska kommissionen
- utskottets ordförande Jo Leinen, utskottsmedlemmarna Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero Gonzáles, Andrew Duff, Íñigo Méndez de Vigo, Alexander Stubb och utskottets suppleant

Alain Lamassoure, Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor

- direktör för internationella enheten Markus Penttinen, Akava rf
- sakkunnig/inre marknaden Minna Niemivirta, Finlands näringsliv rf
- sakkunnig, PM Jouko Nieminen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- jurist Anu-Tuija Lehto, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- direktör (region- och näringsutveckling) Keijo Sahrman, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Sixten Korkman, Näringslivets Delegation EVA rf
- forskningsdoktor Satu Paasilehto, Helsingfors universitet
- direktör Teija Tiilikainen, nätverket för Europaforskning, Helsingfors universitet
- professor Tuomas Ojanen, Åbo universitet
- juris licentiat Peter Ekholm.

Utskottet hörde frivilligorganisationer den 16 mars 2006, och då hördes följande organisationsrepresentanter:

- ordförande Torsten Almquist, Utrikespolitiska Samfundet i Finland rf
- tf. verksamhetsledare Elina Hykkönen, Finland i Europa rf
- generalsekreterare Veli Karhu, Självständighetspartiet Förbundet för det Fria Finland
- ordförande Urho Kittilä, Informationscentralen Alternativ till EU rf

- EU-jurist Lena Kumlin, Kyrkostyrelsen
- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- ordförande Terttu Savola, Köyhien asialla rp.
- ordförande Kalevi Suomela, Finlands Fredsförbund
- generalsekreterare Jouko Vasama, Social- och Hälsoorganisationernas samarbetsförening SAF
- ombudsman Eero Yrjö-Koskinen, Finlands Naturskyddsförbund.

Utskottet har dessutom fått skriftligt utlåtande från Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf.

REDOGÖRELSEN

Förslag

Stats- eller regeringscheferna och utrikesministrarna 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 ska 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.

Var och en av Europeiska unionens medlemsstater inledde ratificeringsprocessen enligt sina egna konstitutionella bestämmelser. Situationen förändrades väsentligt i månadsskiftet maj—juni 2005, när en klar majoritet röstade mot ratificeringen av fördraget i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna.

Europeiska rådet fattade 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 besluta-

de 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.

Europeiska rådet tog inte ställning till om medlemsstaterna bör fortsätta med ratificeringsprocessen under denna period av eftertanke. Varje medlemsstat bestämmer detta själv utifrån sin egen bedömning av situationen. Tre stater har därefter avslutat sin egen interna ratificeringsprocess. Hittills har sammanlagt 14 medlemsstater slutfört sitt nationella ratificeringsförfarande, och av dem har 11 deponerat sitt ratifikationsinstrument hos den italienska regeringen.

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 ska godkänna fördraget omedelbart. Däremot ville man ändå ge riksdagen möjlighet att behandla det konstitutionella 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 ordförandeskapsperiod.

Statsrådet anser fortfarande att det konstitutionella fördraget innebär en nödvändig förbättring jämfört med unionens nuvarande fördrag. Riksdagens ståndpunkt kunde också bidra till att

skapa en positiv anda i Europa innan saken behandlas i Europeiska rådet.

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. Riksdagens utrikesutskott har i sitt utlåtande UtUU 9/2005 rd pekat på hur viktigt det är att föra en grundläggande politisk debatt om utvidgningspolitiken.

Statsrådets redogörelse ges enligt 44 § i grundlagen och är avsedd att utgöra underlag för en omfattande riksdagsdebatt om det konstitutionella fördraget och Europas framtid. Statsrådet hoppas att redogörelsen också ska vara till nytta för den samhällsdebatt som förs om Europeiska unionens framtid.

Regeringens ståndpunkt

I konventet och under regeringskonferensen hade Finland som allmänt mål att göra unionens nuvarande fördragsstruktur klarare och enklare. Samtidigt skulle dock unionens juridiska grundkaraktär bevaras oförändrad. Det konstitutionella fördragets struktur och juridiska karaktär motsvarar Finlands mål. Det är mycket tydligare och mer konsekvent med ett enda enhetligt konstitutionellt fördrag än de gamla fördragen. Unionens juridiska karaktär som en gemenskap för medlemsstaterna och medborgarna förändras dock inte.

Institutionella frågor spelade en central roll såväl i framtidskonventet som under regeringskonferensen. Finlands mål var att den institutionella ramen utvecklas och att balansen mellan institutionerna och jämlikheten mellan medlemsstaterna säkerställs liksom också en bred användning av gemenskapsmetoden. Den institutionella lösningen kan anses förverkliga målen i stora drag.

Ett centralt mål för reformen av grundfördragen var att precisera hur behörigheten mellan unionen och medlemsstaterna ska fördelas. Regeringens utgångspunkt var att befogenhetsför-

delningen bör preciseras och koncentreras på att skapa en bredare samsyn om den befogenhet som överlåtits på unionen i stället för på omfattande ändringar av befogenhetsfördelningen (E 66/2002 rd). Det kan anses att det konstitutionella fördraget bättre än de gällande fördragen tillgodoser ambitionerna att precisera fördelningen av befogenheten mellan unionen och medlemsstaterna utan att i väsentlig grad förändra befogenhetsfördelningen.

En annan viktig fråga i framtidskonventet och regeringskonferensen var ett effektivare beslutsfattande. Finland hade haft beredskap för mer långtgående lösningar än de som finns i det konstitutionella fördraget. Finlands mål för revidering av voteringen i ministerrådet gällde en övergång till s.k. enkel dubbel majoritet, vilket betyder att ett beslut ska stödjas av hälften av medlemsstaterna och av hälften av unionens befolkning. Finland hade också varit berett att utvidga området för beslut med kvalificerad majoritet mer än vad som nu blev fallet. Det antagna voteringssystemet gör emellertid beslutsfattandet i unionen effektivare jämfört med dagens system. Området för beslut med kvalificerad majoritet kommer också att utvidgas.

Vad gäller de grundläggande rättigheterna har Finland ansett det särskilt viktigt att EU tillträder Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, vilket möjliggörs genom det konstitutionella fördraget. Genom det konstitutionella fördraget blir också stadgan om de grundläggande rättigheterna, som Europeiska rådet i Nice i december 2000 antog som en politisk förklaring, juridiskt bindande. Genom lösningen i fördraget förverkligas Finlands långsiktiga mål för stärkt skydd för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i EU så gott som fullt ut.

Vid förhandlingarna ville Finland att arbetet med att effektivisera och revidera den gemensamma handelspolitiken som hade inletts genom Nicefördraget slutförs så att den kan möta de utmaningar som omstruktureringen inom den internationella handeln ställer. Finlands allmänna mål för en effektivare handelspolitik förverkligades i det konstitutionella fördraget.

Genom det konstitutionella fördraget kommer samtliga anslutningsfördrag för de länder som inträtt i unionen att upphävas, men den rättsliga kontinuiteten ska säkras för de bestämmelser i anslutningsfördragen som har juridisk betydelse. För Finlands del är det särskilt fråga om undantagen för det finländska arbetspensionssystemet, vissa bestämmelser om jordbruket i anslutningsfördraget, samernas ställning,

Ålands särskilda status och våra nordliga, mycket glest befolkade områdens särskilda status. Den rättsliga kontinuiteten för de här bestämmelserna om Finland säkerställdes i enlighet med de finska målen.

I överensstämmelse med de finländska målen blev regeringskonferensen en äkta förhandlingsprocess som förbättrade konventets utkast i många delar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den föreliggande redogörelsen från statsrådet är den tredje redogörelsen som riksdagen föreläggs under beredningsprocessen av det konstitutionella fördraget. Stora utskottet har behandlat innehållet i fördragsutkastet under beredningens gång, och det uttryckte sitt stöd för godkännande av fördraget 2004. Utskottets närmare synpunkter på de enskilda fördragsbestämmelserna presenteras i de tidigare utlåtandena och i de uttalanden som godkändes medan regeringskonferensen pågick. Stora utskottet noterar med tillfredsställelse att statsrådet tacknämligt sett till att riksdagen kunnat påverka fördraget i alla beredningsskeden och i fråga om alla sakfrågor som förhandlats.

Stora utskottet hade berett sig på att under hösten 2005 inleda ratificeringsbehandlingen av fördraget i enlighet med de tidigare planerna. Efter folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna, som förkastade det konstitutionella fördraget, beslutade Europeiska rådet emellertid i juni 2005 att EU behöver en period av eftertanke innan några nya beslut fattas om fördragets framtid. Till följd av detta beslutade statsrådet hösten 2005 att förelägga riksdagen en redogörelse om det konstitutionella fördraget i stället för en ratificeringsproposition.

Även denna gång har stora utskottet genomfört en omfattande sakkunnigutfrågning och dessutom hört frivilligorganisationer separat. I

detta utlåtande kommer utskottet främst att bedöma fördraget och vilka förändringar det skulle medföra, huvudsakligen på allmän nivå. Dessutom kommer utskottet här att rent generellt bedöma det politiska läge i EU som de negativa utfallen i folkomröstningarna gett upphov till och medborgarnas allt mer kritiska inställning till unionen. Vidare lägger vi fram vår syn på en eventuell ratificering av fördraget.

Stora utskottet har i enlighet med sina befogenheter behandlat redogörelsen och hört sakkunniga, och därvid inte behandlat de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna, som hör till utrikesutskottet.

Mer överskådliga och enklare fördrag

Utskottets helhetsbedömning utifrån statsrådets redogörelse och sakkunnigutfrågningen är att det konstitutionella fördraget skulle innebära en klar förbättring i förhållande till nuläget inom EU. Det nya fördraget utgör en sammanställning av dels fyra grundfördrag och många anslutningsfördrag, protokoll och förklaringar, dels också europarättsliga principer som EG-domstolen slagit fast i sin praxis. Kodifieringsarbetet måste ses som lyckat, även om vissa av de ursprungliga målen fick ge vika.

Hela processen har följts åt av en livlig debatt om fördragets konstitutionella karaktär och vad det ska kallas. Fördraget har vissa drag av en grundlag, men det är ändå fråga om ett internationellt fördrag som kräver ratificering av de undertecknande medlemsstaterna för att träda i kraft. Dessutom skulle det fortsatt i regel krävas

enhällighet från medlemsstaternas sida för fördragsändringar. I grund och botten kommer unionen att vara densamma som före det konstitutionella fördraget, men det sker en omfördelning av makten mellan institutionerna och i viss mån av behörigheten mellan medlemsstaterna och unionen.

Det konstitutionella fördraget bygger på en längre tids utvecklingsarbete i fråga om den europeiska integrationen. Till de viktigaste reformerna hör ett enhetligare och mer överskådligt fördrag, en konstitutionalisering av unionens rättsliga struktur, en demokratisering av det politiska systemet och en stärkt ställning för medborgarna samt effektivisering av unionens förmåga att agera internationellt. Den mest övergripande förändringen är en juridiskt tydligare struktur tack vare att pelarindelningen försvinner, unionen blir en juridisk person och lagstiftningsprocessen förenklas. Pelarindelningen infördes genom Maastrichtfördraget och gjorde en uppdelning mellan gemenskapen och unionen; den avses nu försvinna. Däremot kvarstår en något annorlunda beslutsprocess i fråga om det som nu är den andra pelaren. I och med att pelarindelningen försvinner ökar unionens behörighet och utvidgas det allmänna beslutsförfarandet till polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, vilka nu ingår i tredje pelaren. Dessutom kommer EG-domstolens roll att förändras väsentligt när pelarstrukturen avskaffas. Domstolen kommer därmed att få behörighet också över den lagstiftning som antas inom de samarbetsområdena.

Det nuvarande EU-fördraget innehåller inga bestämmelser om att unionen skulle vara en juridisk person, utan detta skrivs nu in i det konstitutionella fördraget. Läget blir därmed mycket enklare och unionens externa åtgärder blir enhetligare i och med att unionen inte längre består av olika aktörer i sina internationella relationer. Det faktum att unionen blir en juridisk person kommer inte att påverka omfattningen av dess externa behörighet. Som juridisk person kommer EU också att kunna tillträda Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, vilket i så

fall stärker de grundläggande rättigheterna inom EU.

Möjligheten att förenkla lagstiftningsförfarandet öppnas genom att pelarindelningen försvinner, eftersom samma principer och gemensamma lagstiftningsmekanismer kommer att gälla för alla delar av fördraget. Detta innebär bland annat en förenkling av normhierarkin och en minskning av antalet författningstyper från femton till sex. Medbeslutandeförfarandet blir huvudregel när rättsakter antas, och därmed stärks unionens legitimitet när Europaparlamentet i regel deltar i lagstiftningen.

Stora utskottet har förordat en författningshierarki för unionen så länge som Finland varit EU-medlem. En sådan hierarki kommer att göra EU-rättsordningen mer överskådlig och att stärka demokratin, eftersom de lagar som generellt påverkar medborgarnas rättigheter och skyldigheter kommer att antas av institutioner vars berättigande kan härledas från medborgarnas viljetrytning i val.

Stora utskottet anser i likhet med statsrådet att fördragsbestämmelserna om fördelningen av befogenheter inte fullt ut motsvarar Finlands förhandlingsmål. Bestämmelserna blir ändå klarare och tydligare när man ser de grundläggande principerna och kategorierna för unionens befogenheter enligt det nya fördraget. Som förbättringar kan också anses både att det skrivits in i fördraget att unionsrätten har företräde framför medlemsstaternas rätt och att den s.k. lojalitetsprincipen uttrycks klarare i fördraget. Enligt stora utskottet är det också beaktansvärt att fördraget nu kommer att innehålla en bestämmelse om frivilligt utträde ur unionen.

De presenterade reformerna kommer enligt stora utskottet att göra fördragshelheten tydligare och lättare att greppa, och det allmänna målet för Laekenförklaringen, dvs. enklare och klarare fördrag, har generellt sett uppfyllts väl.

En mer handlingskraftig union

Ett av huvudmålen i enlighet med Laekenförklaringen är att se till att unionen är operativ i framtiden inför den kommande utvidgningen. Det är uppenbart att det konstitutionella fördraget skul-

le effektivisera EU:s verksamhet bland annat genom att beslutsprocessen förenklas, lagstiftningsmakten kan delegeras, unionen blir en juridisk person och fördraget tillåter mer flexibilitet. Ett av de centrala målen med det konstitutionella fördraget i syfte att förbättra EU:s verksamhetsförutsättningar var att effektivisera beslutsfattandet både genom fler beslut med kvalificerad majoritet och genom enklare procedurregler.

Man lyckades införa beslut med kvalificerad majoritet på sammanlagt 17 områden. Enligt vår långsiktiga nationella linje hade det varit önskvärt att öka tillämpningen av kvalificerad majoritet på fler områden, bl.a. när det gäller miljöskatter samt utrikes- och säkerhetspolitiken. Å andra sidan kommer det nya fördraget att innebära att kvalificerad majoritet tillämpas på beslut som gäller straffrätten, till vissa delar i strid med Finlands förhandlingsmål.

Stora utskottet har i ett tidigare utlåtande (StoUU 2/2003 rd) betonat att slutresultatet i fråga om institutionella reformer bör garantera jämlikhet mellan medlemsstaterna och jämvikt mellan institutionerna samt trygga gemenskapsmetoden på bästa möjliga sätt och att det är fråga om ett sammanhållet komplex där institutionerna, röstviktningen och ordförandeskapet i rådet inte kan behandlas som separata frågor.

I förhandlingarna i fråga om röstviktningen eftersträvade Finland beslut med s.k. dubbel enkel majoritet, dvs. en majoritet av både medlemsstaterna och medlemsstaternas befolkning. Detta hade varit ett rättvist, effektivt och klart system. Stora utskottet påpekar att modellen i det konstitutionella fördraget inte kan anses vara lyckad, men utskottet instämmer ändå i statsrådets syn att lösningen är mer balanserad än det system som godkändes i Nice. Dessutom kräver det inga förändringar i samband med eventuella framtida utvidgningar.

Det konstitutionella fördraget ökar flexibiliteten inom unionen genom ökade möjligheter till fördjupat samarbete och begränsad möjlighet till fördragsändringar genom fullmaktsklausulerna. Riksdagen framförde kritiska synpunkter på fullmaktsklausulerna när det nya fördraget utar-

betades (StoUU 2/2003 rd). Klausulerna kommer visserligen att göra fördraget mer flexibelt genom att vissa ändringar blir lättare att göra, men å andra sidan försvagas fördragets konstitutionella karaktär, eftersom konstitutionell beslutsmakt som hör till medlemsstaterna överförs på Europeiska rådet.

Stora utskottet håller med statsrådet om att det konstitutionella fördraget skulle innebära en effektivisering av unionens verksamhet på många sätt enligt ovan.

Europeiska rådet

Det konstitutionella fördragets helhetslösning i fråga om institutionerna ligger inte i linje med Finlands ursprungliga målsättningar. Europeiska rådet får nu officiellt ställning som institution och ett mer bestående ordförandeskapsarrangemang samt ministerrådet ett nytt ordförandeskapssystem, och vidare krymper sammanställningen på kommissionen. Stora utskottet har redan i sina tidigare utlåtanden uttryckt sin oro över att mellanstatligheten ökar och gemenskapsmetoden försvagas. Samma typ av farhågor framfördes under förhandlingarna i fråga om posten som unionens utrikesminister med "dubbla hattar": rådets roll kan komma att förstärkas inom unionens yttre förbindelser på kommissionens bekostnad. Stora utskottet anser att det ligger i linje med de små medlemsstaternas intresse att se till att kommissionen behåller sin ställning på lång sikt om det konstitutionella fördraget träder i kraft.

Det faktum att Europeiska rådet får en officiell ställning och nya befogenheter innebär ett starkt inslag av mellanstatlighet i unionens institutionella system. Dessutom är Europeiska rådets officiella ställning problematisk med tanke på den parlamentariska kontrollen i vårt nationella system. I enlighet med vad stora utskottet konstaterat i ett tidigare utlåtande (StoUU 2/2003 rd) kommer fullmaktsklausulerna att innebära ökad fokus på riksdagens kontroll med avseende på Europeiska rådet. Stora utskottet upprepar vad det tidigare sagt: riksdagens roll i de nationella förberedelserna får inte minska när Europeiska rådet får en starkare roll och nya be-

fogenheter. Detta gäller också behandlingen av utrikes- och säkerhetspolitiken i Europeiska rådet.

Hittills har både statsministern och för det mesta också republikens president deltagit i Europeiska rådets möten. Riksdagen utövar sina parlamentariska kontrollbefogenheter i förhållande till Europeiska rådet när statsministern kommer till stora utskottet eller utrikesutskottet före och efter möten i Europeiska rådet. Stora utskottet betonar att riksdagens ställning och den parlamentariska ansvarigheten måste tryggas i Europeiska rådets verksamhet och dess nationella beredning om det konstitutionella fördraget träder i kraft.

Stärkt särställning för glesbefolkade regioner

Enligt stora utskottet kan det faktum att de glesbefolkade regionernas särställning skrevs in i det konstitutionella fördraget anses vara resultatet av framgångsrika finländska förhandlingar i regeringskonferensen. Fördragsartikeln med målsättningen för sammanhållningspolitiken nämner nu de regioner som man ska ta särskild hänsyn till, bl.a. de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet. Denna formulering innebär att de glesbefolkade regionernas särställning med större säkerhet kommer att beaktas i alla beslut som gäller sammanhållningspolitiken. Stora utskottet anser att bestämmelsen väsentligt förbättrar förutsättningarna att permanent trygga särställningen för de ytterst glesbefolkade regionerna i Finland och Sverige.

De nationella parlamentens stärkta ställning och riksdagen

Riksdagen har behandlat den stärkta ställning som de nationella parlamenten får med avseende på kontrollen av subsidiaritetsprincipen och rätten att få information i sina utlåtanden under Europeiska konventets och regeringskonferensens arbete, men också i betänkandet från kommissionen för översyn av EU-procedurer (riksdagens kanslis publikationer 2/2005).

Enligt Laekenförklaringen var ett mål med det konstitutionella fördraget att förbättra de natio-

nella parlamentens möjligheter att påverka beslutsfattandet i unionen. Stora utskottet instämmer i statsrådets syn att det konstitutionella fördraget generellt sett stärker de nationella parlamentens möjligheter att påverka. Däremot har det nya fördraget ingen direkt inverkan på riksdagens behörighet att behandla ärenden som unionen beslutar om. Enligt vårt nationella system omfattas alla ärenden som beslutas inom EU av riksdagens lagstiftningsmakt eller rätt att få information. Fördraget ger ändå riksdagen möjlighet att i vissa frågor rikta sitt ställningstagande direkt till unionens institutioner parallellt med statsrådet. I översynskommisionens betänkande påpekas det att riksdagens nuvarande befogenheter i förhållande till statsrådet bättre tryggar dess inflytande i EU än det konstitutionella fördraget och att förfarandena enligt det nya fördraget därför kan anses sekundära och kompletterande i förhållande till dessa.

Med hänvisning till våra tidigare utlåtanden noterar vi i stora utskottet i fråga om efterhandskontrollen av subsidiaritetsprincipen att bestämmelsen om de nationella parlamentens rätt att väcka talan är främmande för vår konstitutionsuppfattning. I ett dylikt fall skulle riksdagen framföra sin syn för regeringen, som inom ramen för sitt parlamentariska ansvar är skyldig att beakta riksdagens ståndpunkt.

Översynskommisionen föreslår i sitt betänkande att de förändringar som det konstitutionella fördraget kommer att kräva i fråga om riksdagsbehandlingen av EU-ärenden ska genomföras genom ändring av riksdagens arbetsordning. Enligt betänkandet tillgodoser regeringens skyldighet att enligt vår nationella behandlingsordning lämna upplysningar riksdagens behov, och någon särskild behandling av material direkt från EG-kommissionen kommer inte att ske. Subsidiaritetskontrollen kommer i enlighet med nuvarande praxis att ske i samband med den normala behandlingen av EU-ärenden. Enligt översynskommisionens betänkande kan riksdagen fatta beslut om ett subsidiaritetsyttrande till unionens institutioner i plenum.

Stora utskottet stöder tolkningen i justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande

(2005:9, 31.5.2005) om att Ålands lagting bör jämföras med ett parlament som utövar lagstiftningsbehörighet och påpekar att det konstitutionella fördraget inte beaktar de regionala lagstiftande parlamentens rätt att delta i subsidiaritetskontrollen. Stora utskottet stöder tanken om att genom bestämmelser i riksdagens arbetsordning i praktiken integrera lagtingets deltagande i den subsidiaritetskontroll som sker inom stora utskottet.

Stora utskottet påpekar också att de nationella parlamentens EU-utskott utvecklat sitt samarbete avseende subsidiaritetskontrollen genom konferensen mellan organ för EG-frågor (COSAC) och att samarbetet kommer att fortsätta inom ramen för de gällande fördragen.

Det konstitutionella fördraget och medborgarna

Medborgarnas ställning och stärkt demokrati

Den konstitutionella processen bygger på den förklaring som antogs av toppmötet i Laeken. Då konstaterades att medborgarna upplever EU som avlägset och att fördragsreformer bör försöka föra unionen närmare medborgarna. Stora utskottet noterar med tillfredsställelse att det konstitutionella fördraget stärker medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och förbättrar deras möjligheter att delta. Dessutom ökar unionens demokratiska legitimitet på många sätt.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna antogs år 2000, och den har nu införlivats i del II i det konstitutionella fördraget. På detta sätt blir stadgan, som antogs som en politisk proklamation, ett rättsligt bindande normverk som stärker medborgarnas grundläggande rättigheter. De medborgerliga rättigheterna i del II täcker till stor del in såväl de traditionella rättigheterna avseende respekt för mänsklig värdighet, de medborgerliga rättigheterna och de politiska rättigheterna som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna samt vissa "nya generationens rättigheter". Dessutom anges respekt för de mänskliga rättigheterna, jämlikhet och jämställdhet, minoriteters rättigheter, socialt skydd och skydd av bar-

nets rättigheter bland unionens värden och mål både inom unionen och i de internationella relationerna. Även den bestämmelse som öppnar för unionens anslutning till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna måste ses som ett betydande framsteg. Stora utskottet har starkt uttryckt sitt stöd för dessa reformer från början av konventets arbete och anser att det stärkta perspektivet avseende grundläggande och mänskliga rättigheter är ett av de viktigaste elementen i fördragsreformen.

Vidare stärks medborgarnas rättigheter genom att EG-domstolen får utvidgad behörighet. Den tredje pelaren försvinner, och därmed stärks både den parlamentariska kontrollen och EG-domstolens kontroll över det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet; båda har en nära koppling till medborgarnas grundläggande rättigheter. Dessutom måste medborgarnas möjligheter att väcka talan vid domstolen ses som en tydlig förbättring.

Det konstitutionella fördraget stärker parlamentarismen både på unionsnivå och nationell nivå. Europaparlamentet får mera makt och det tydligaste parlamentariska draget utgörs av valet av kommissionen, framför allt dess ordförande, där parlamentets roll ökar. De nationella parlamenten får en ny funktion genom förhandskontrollen av subsidiaritetsprincipen.

Unionens verksamhet blir mer överskådlig och öppen tack vare ett enhetligare fördrag, det nya skrivsättet i det konstitutionella fördraget och de förenklade förfarandena. Fördraget innehåller dessutom flera egentliga bestämmelser om öppenhet. Bland de viktigaste kan nämnas den ökade öppenheten i fråga om rådets sammanträden och det faktum att principer för handlingars offentlighet skrivs in i fördraget. Enligt fördraget är rådets lagstiftande sammanträden offentliga och handlingsoffentligheten utsträcks till alla institutioner. Ett annat nytt element utöver öppenhet och insyn är bestämmelserna om god förvaltning. Fördragsbestämmelserna om öppenhet och insyn i lagstiftningsprocessen, handlingars offentlighet och gott styre måste anses vara reformer som klart stärker det demokratiska inslaget i unionens verksamhet. Dessutom innebär

rätten för en miljon medborgare att lägga fram ett medborgarinitiativ en ny slags möjlighet till direkt deltagande i unionens verksamhet.

Medborgaropinionen

Processen för beredning av det konstitutionella fördraget avvek från tidigare regeringskonferenser. Europeiska konventets arbete var huvudsakligen öppet för insyn och det civila samhället fick göra sin röst hörd på olika forum under processens gång. Därmed torde man kunna anse att beredningen skett mer öppet och demokratiskt än någonsin tidigare i samband med fördragsreformer. Trots detta lyckades den franska och den nederländska regeringen inte övertyga de egna medborgarna om fördelarna med det nya fördraget. Senare utredningar har visat att folkomröstningarna delvis kom att gälla inrikespolitiska frågor och ett allmänt missnöje med landets regering eller unionen. Omröstningarna bör väl ändå anses återspegla medborgarnas besvikelse över unionens verksamhet.

I Finland ordnades en landsomfattande informationsturné efter det att det konstitutionella fördraget hade godkänts. Turnén samordnades av Europainformationen och bestod av ett stort antal informationsmöten där politiker och tjänstemän berättade om fördraget och vilka förändringar det skulle medföra för medborgarna. Regeringen såg till att det fanns ett medborgarforum under hela förhandlingsprocessen och dessutom har det varit möjligt att debattera fördraget på olika webbplatser. Enligt opinionsundersökningar som gjordes efter det negativa utfallet i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna förändrades medborgarnas inställning till fördraget i negativ riktning också i Finland. Förhandlingarna om EU:s finansieringsram efter sommaren och vissa enstaka åtgärder på EU-nivå har klart ökat finländarnas skepsis visavi unionen. Medborgarna har framfört mycket kritik också mot det att unionen i sin verksamhet koncentrerar sig på oväsentligheter och lägger sig i sådant som primärt borde beslutas på nationell nivå. Det är vanligt att unionen får agera syndabock i de nationella debatterna.

När stora utskottet hörde frivilligorganisationer framfördes det att organisationerna bör höras oftare och att den tredje sektorn rent generellt bör beaktas bättre också när ärenden handläggs och beslut fattas på EU-nivå. Stora utskottet uppmanar regeringen att ta medborgarnas EU-kritik på allvar och att öka dialogen med allmänheten och frivilligorganisationerna. Genom att agera aktivt kan statsrådet visa sin tilltro till unionens utveckling och därmed också stärka medborgarnas förtroende för unionen. Stora utskottet kommer också att vara aktivare när det gäller att delta i den offentliga debatten.

Ratificering av det konstitutionella fördraget

Det konstitutionella fördraget kan träda i kraft bara om det ratificeras i alla medlemsstater. Varje medlemsstat beslutar själv om ratificeringen av fördraget utifrån sina konstitutionella bestämmelser. Hittills har 14 medlemsstater ratificerat fördraget antingen på grundval av en folkomröstning eller genom parlamentsbeslut. Dock måste påpekas att endast 11 medlemsstater slutfört ratificeringen. Fördraget har förkastats i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna. Summa summarum har en klar majoritet av medlemsstaterna visat sig acceptera fördraget. Under Europeiska rådets möte i fjol somras erkände medlemsstaterna att unionen, särskilt det nya fördraget, befinner sig i en kris. De beslutade till följd av två folkomröstningar med negativt utfall om en period av eftertanke. För närvarande pågår ratificeringsprocessen i Estland, som därmed skulle bli den 15:e medlemstaten som ratificerar fördraget.

Redan under arbetet med att ta fram det konstitutionella fördraget beredde man sig på en situation att fördragsratificeringen kan bli problematisk för vissa medlemstater. Enligt den förklaring om ratificering av fördraget som fogats till det konstitutionella fördraget ska Europeiska rådet ta upp frågan om fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat fördraget om upprättande av en konstitution för Europa inom en period på två år efter undertecknandet av fördraget

(29.10.2006) och en eller flera medlemsstater har stött på problem med ratificeringen.

En livlig debatt fördes om för- och nackdelarna med en ratificering när utskottet hörde sakkunniga. Den i förklaringen uppsatta gränsen på 20 medlemsstater kommer knappast att nås inom den utsatta tiden, men det är klart att varje ratificeringsbeslut kommer att stärka fördragets acceptabilitet med tanke på fortsatta förhandlingar.

Om medlemsstaterna beslutar om nya förhandlingar, kommer det godkända konstitutionella fördraget sannolikt att ligga till grund för förhandlingarna, särskilt om gränsen på 20 ratifikationer uppnåtts eller om gränsen är nära. Motiveringen att ingen ratificering bör göras eftersom fördraget förkastats i Frankrike och Nederländerna stöder å sin sida tanken om att våra beslut fattas utanför landets gränser. Det är svårt att bedöma hur en eventuell ratificering skulle påverka de andra medlemsstaterna, men varje medlemsstat fattar beslut om ratificering från sina egna utgångspunkter och varje medlemsstats agerande följs noga i de övriga medlemsstaterna.

Som huvudsakligt motargument har framförts att det inte lönar sig att ratificera ett fördrag som med största sannolikhet inte ens senare kommer att träda i kraft i undertecknad form. Den sittande regeringen i både Frankrike och Nederländerna har meddelat att de inte kommer att ordna någon ny folkomröstning om den undertecknade versionen av fördraget. I så fall skulle man kunna anse att en ratificering är onödig med avseende på riksdagen. Men å andra sidan ratificeras internationella avtal hela tiden i olika länder, fast de inte nödvändigtvis senare träder i kraft internationellt eller träder i kraft efter en mycket komplicerad händelseutveckling (t.ex. Kyotoprotokollet). Vissa menar att de franska och nederländska nejen i sig måste anses utgöra ett tillräckligt argument för att även förkasta fördraget på annat håll. Vissa av dem som motsätter sig en ratificering gör det på grund av sitt motstånd mot fördraget i dess helhet, exempelvis på grund av dess innehåll eller till följd av att de motsätter sig EU rent allmänt.

Debatten om en folkomröstning i Finland har pågått ända sedan fördraget undertecknades. Det faktum att Frankrike och Nederländerna förkastade fördraget i folkomröstningar anses stärka kravet att även Finlands ratificeringsbeslut bör underkastas en folkomröstning. Dessutom finns det de som förespråkar en gemensam folkomröstning i alla medlemsstater.

Processen med det nya fördraget har nu stått stilla i nio månader och inga beslut om fortsättningen finns. Medlemsstaterna kommer att diskutera saken nästa gång under Europeiska rådets sammanträde i juni, men det är osannolikt att några slutliga avgöranden kan träffas i detta skede. Ratificeringsprocessen fortsätter i vissa medlemsstater, och man försöker hålla liv i debatten i enlighet med vad som överenskommits gemensamt. Regeringen i Frankrike och i Nederländerna har meddelat att de inte kommer att folkomrösta på nytt om fördraget i dess nuvarande form, men de har inte preciserat vilka delar av fördraget som bör ändras, strykas eller läggas till före en ny behandling.

Europeiska kommissionen har å sin sida under perioden av eftertanke lagt fram två meddelanden om EU-information till medborgarna och EU-debatten i medlemsstaterna rent generellt. I januari 2006 antog Europaparlamentet sitt betänkande om hur man bör gå vidare med det konstitutionella fördraget. Europaparlamentet och de nationella parlamenten håller kontakt och utbyter åsikter i frågan i samband med olika sammanträden och konferenser.

Arbetet med att ta fram det konstitutionella fördraget pågick i över två år på bred bas inom framtidskonventet samt inom regeringskonferensen. Förhandlingarna var svåra och krävde att alla medlemsstater, inklusive Finland, godtog till och med mycket svåra kompromisser. Fördraget måste ses som en helhet där det avtalas om såväl institutionell balans som behörighetsbalans och med givande och tagande för alla parter. Om inte hela fördraget godkänns är det ytterst sannolikt att en reform som förtydligar och demokratiserar unionen inte blir av. Därför anser stora utskottet att det är svårt att börja omförhandla fördraget.

Stora utskottet betonar att processen bör fortsätta och att man bör ge både medborgarna och medlemsstaterna en positiv signal. En regeringsproposition om ratificering av fördraget skulle ge en signal om Finlands engagemang för att utveckla EU i enlighet med det undertecknade fördraget. Samtidigt skulle vi bidra till att den kritiska massan på 20 medlemsstater uppnås, som är fördragets villkor för att en enskild medlemsstats särproblem ska kunna behandlas.

Stora utskottet hoppas att statsrådet agerar aktivt inom unionen, särskilt under det kommande finländska ordförandeskapet, för att fördraget ska ratificeras och träda i kraft. Det konstitutionella fördraget och de ändringar det innefattar är ett steg framåt när det gäller att utveckla Europeiska unionen. Fördraget uppnår i stort sett de mål som Europeiska rådet uppställde i Laeken 2001, och en majoritet av medlemsstaterna har redan godkänt det.

Utlåtande

Stora utskottet anför för utrikesutskottet

att stora utskottet anser att det konstitutionella fördraget och de ändringar det medför bringar klarhet i Europeiska unionens rättssystem och effektiviserar unionens handlingsförmåga samt utgör en helhetslösning som stärker demokratin i unionen och medborgarnas ställning, och att fördraget därmed kan accepteras som sådant,

att riksdagen i sitt svar till statsrådet klart bör uttrycka sitt stöd för gemensam utveckling av Europeiska unionen och sin beredskap att ratificera det konstitutionella fördraget, och

att utrikesutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 7 april 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kimmo Kiljunen /sd
Antti Kaikkonen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Arja Alho /sd
Merikukka Forsius /gröna
Heidi Hautala /gröna
Pertti Hemmilä /saml
Toimi Kankaanniemi /kd
Mari Kiviniemi /cent
Johannes Koskinen /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Markku Laukkanen /cent
Outi Ojala /vänst

Susanna Rahkonen /sd
Juha Rehula /cent
Kimmo Sasi /saml
Jouko Skinnari /sd
Astrid Thors /sv
Kimmo Tiilikainen /cent
Jan Vapaavuori /saml
Matti Väistö /cent
ers. Marjaana Koskinen /sd
Minna Lintonen /sd
Tuija Nurmi /saml
Pentti Tiusanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kirsi Pimiä.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

EU:s konstitutionella fördrag innebär i många avseenden ett framsteg när det gäller att utveckla unionen. EU:s rättssystem blir klarare och unionen kan agera effektivare. Dessutom blir unionen mer demokratisk och medborgarnas ställning stärks. Men när man jämför fördragets rättsliga och politiska verkningar med situationen i samband med EU-folkomröstningen 1994, kan man konstatera att unionen fått nya befogenheter i stor utsträckning. EU:s domstolsavgöranden, i synnerhet på områdena fri rörlighet och den inre marknaden, har delvis inneburit överföring av behörighet på unionen till och med separat från medlemsstaternas politiska viljeyttring. Vi anser därmed att man med nödvändighet också i Finland måste skaffa folkets accept på fördraget i en folkomröstning.

Vi anser i detta läge att utskottsmajoritetens motivering för en fördragsratificering inte håller. Som det primära ser man en positiv signal för utveckling av unionen genom att Finlands riksdag ratificerar fördraget inom en nära framtid. Ännu mindre går det att fästa avseende vid den åsikten att en ratificering skulle förbättra Finlands förutsättningar att fungera som unionens nästa ordförandeland. Att ratificera fördraget utan att låta medborgarna delta i beslutet är som gjort för att även i Finland öka medborgarnas misstroende mot unionen.

Det är sannolikt att fördraget åtminstone delvis måste ses över. Det är knappast möjligt att för godkännande lägga fram exakt samma fördrag för medborgarna i Frankrike och Nederländerna. Vi anser att Finland som följande ordförandeland ska främja konstruktiva diskussioner med alla medlemsländer i syfte att finna ett fördragsinnehåll som alla EU-medlemmar kan vara tillfreds med. Därmed måste Finland också vara berett att lägga fram tankar om eventuella änd-

ringsbehov. Om förhandlingarna återupptas anser vi att unionens sociala och ekologiska dimension måste stärkas som motvikt mot de synnerligen absoluta inre marknadsbestämmelserna.

Det bästa vore att det ordnas folkomröstning samtidigt i alla EU-medlemsstater om det fördrag som i framtiden kommer att läggas fram för ratificering. Detta skulle öka det konstitutionella fördragets europeiska legitimitet.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi att utskottet i sitt utlåtande till utrikesutskottet godkänner följande klämmor:

att stora utskottet anser att det konstitutionella fördraget och de ändringar det medför bringar klarhet i Europeiska unionens rättssystem och effektiviserar unionens handlingsförmåga samt utgör en helhetslösning som stärker demokratin i unionen och medborgarnas ställning,

att det i dagens läge inte finns några förutsättningar för ratificering av fördraget,

att Finland som kommande ordförandeland tillsammans med övriga medlemsländer måste anstränga sig för att finna en sådan form på fördraget att alla stater kan godkänna det, och

att även finska folkets godkännande bör fås för fördraget i en folkomröstning och

att utrikesutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 7 april 2006

Arja Alho /sd
Merikukka Forsius /gröna
Heidi Hautala /gröna

Marjaana Koskinen /sd
Outi Ojala /vänst
Pentti Tiusanen /vänst

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

EU:s konstitutionella fördrag, om ett sådant någonsin kommer att antas i någon form, är ett vittgående och svårligen ändrat dokument. Därför måste vi exceptionellt noggrant överväga vilken modell som bäst främjar integrationens grundläggande uppgifter, dvs. att trygga fred, stabilitet och frihet. Eftersom EU i slutändan kan komma att utvidgas till en nästan 40 nationers gemenskap är det en krävande uppgift att ordna de uppgifter den anförtros och dess förvaltning och beslutsprocesser. Som det är i dag åtnjuter unionen inte ett brett förtroende och en bred acceptans bland nationerna. Detta måste vi ärligt erkänna.

Frankrike och Nederländerna förkastade i sina folkomröstningar det konstitutionsförslag som konventet och regeringskonferensen hade tagit fram. Också i vissa andra länder måste en folkomröstning hållas och varken förslaget eller unionens popularitet är särskilt hög. Orsakerna är delvis inrikespolitiska i de berörda länderna, men även utvidgningen och utvecklingen av EU allt mer i riktning mot en förbundsstat ökar motståndet. Unionen har i alltför hög grad koncentrerat sig på obetydliga frågor, och vidare har den misslyckats i flera viktiga avseenden, såsom när det gäller att hantera globaliseringen, främja hållbar tillväxt och sysselsättningen samt avskaffa fattigdom och människohandel. I de 15 gamla EU-länderna finns nästan 20 miljoner arbetslösa och 50 miljoner fattiga. Inkomstskillnaderna ökar hela tiden.

Kan innehållet i det konstitutionella fördraget accepteras?

Det konstitutionella fördraget är inte bara en kodifiering av de tidigare, oklara och svåröverskådliga grundfördragen, utan det medför många förändringar när det gäller behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsländerna, inrättande av nya institutioner och ändrade befo-

genheter mellan EU-institutionerna. Finland hade som mål att trygga jämlikheten mellan medlemsländerna, bevara balansen mellan EU-institutionerna och säkerställa gemenskapsmetoden. Det skedde betydande förändringar i fråga om samtliga dessa saker. Dessutom blir unionen en juridisk person som kan ingå internationella avtal. Det konstitutionella fördraget och all annan lagstiftning som EU-institutionerna antar när de utövar de befogenheter de tilldelats ska entydigt ha företräde framför medlemsstaternas lagstiftning.

Finland misslyckades i förhandlingarna om konstitutionen bland annat i fråga om följande viktiga detaljer:

1. Europeiska rådet blir officiellt en institution.
2. En ny permanent tjänst som Europeiska rådets ordförande inrättas.
3. Unionens utrikesminister kommer att vara både vice ordförande i kommissionen och ordförande för rådet för utrikes frågor.
4. Kommissionens sammansättning krymper och vi förlorar en permanent kommissionärs-post.
5. Grunden för kvalificerade majoritetsbeslut blir 65/55 %.
6. Förutsättningarna för att bedriva jordbruk i Finland blir inte bättre.
7. En europeisk åklagarmyndighet inrättas.
8. EU får genom det nya fördraget statliga symboler (bl.a. flagga, hymn och Europadag).
9. Europeiska rådet får s.k. kompetenskompetens (rätt att ändra konstitutionen).
10. Ålands status blir mer problematisk.

När pelarindelningen försvinner kommer unionen och dess domstol att få ökad behörighet bl.a. på det straffrättsliga området och i fråga om polissamarbetet. Medbeslutandeförfarandet stärker Europaparlamentets ställning. Fullmaktsklausulerna överför konstitutionell beslutanderätt som tillkommer medlemsstaterna på Europeiska rådet, som nu officiellt blir en institution.

Den ställning som republikens president har som ledare av utrikespolitiken i samverkan med statsrådet kompliceras. Den parlamentariska kontrollen försvagas och kommer antagligen att innebära att vår grundlag måste ändras så att presidentämbetet blir ett ceremoniellt statsorgan.

Det allt närmare EU-samarbetet i fråga om försvaret och EU:s säkerhetsgarantier kommer att innebära en betydande förändring av unionens karaktär. Den artikel som ålägger medlemsländerna att öka sina försvarsutgifter är den första i sitt slag.

EU-domstolen kommer fortfarande delvis att kunna utfärda tolkningar som gäller de offentliga välfärdstjänsternas, arbetspensionssystemets och spelmonopolets fortbestånd. Det är en betydande risk att låta välfärdstjänsterna underlyda handelspolitiken. Arbetstagarnas strejkrätt kringskärs.

Vi lyckades behålla de glesbefolkade regionernas rätt till stöd från Finlands anslutningsfördrag från 1994 och jordbruksartiklarna 141 och 142, men vi fick inte till stånd några förbättringar i detta avseende. Beslutanderätten ligger fortfarande alltför ensidigt på kommissionen.

Det konstitutionella fördraget innehåller 113 punkter där makt överförs från medlemsländerna till unionen. Möjligheten till utträde ur unionen har skrivits in i fördraget.

Ett medborgarinitiativ från minst en miljon medborgare och det s.k. förvarningssystemet kommer de facto att ha synnerligen liten praktiskt betydelse. Den faktiska demokratin kommer inte att öka.

Ingen grund för ratificering

Det har under sakkunnigutfrågningen med all önskvärd tydlighet framgått att det konstitutionella fördraget inte kan träda i kraft i den form som behandlas utifrån redogörelsen. Fördraget har förkastats i två folkomröstningar, och dessutom kommer folkomröstning att ordnas i vissa andra länder. Exempelvis motsätter sig de allra flesta finländska ledamöterna i Europaparlamentet en ratificering. De har mycket stora insikter i såväl hur Finland och EU fungerar som vilka

verkningar det konstitutionella fördraget kommer att få. Vissa av ledamöterna till och med motsätter sig hela fördraget. De grunder som anförts för en motivering har alla varit spekulativa, och de har varit otillräckliga om man ser på det allvar som är kopplat till dokumentet. Finlands ordförandeperiod i EU är en relativt kortvarig och rutinmässig händelse. Det är inte skäligt att på något sätt koppla ordförandeskapet till ratificeringen av fördraget. En ratificering skulle under alla omständigheter binda Finlands händer i kommande nya förhandlingar.

Ett absolut krav för ratificering av fördraget är för det första att vi före det utreder hur demokratins grundförutsättning om att statsmakten tillkommer folket förverkligas när statsmakt redan har överförts och ytterligare överförs på EU. För det andra måste vi utreda vilken makt medlemsländerna egentligen överfört på unionen. Många artiklar är oklara och tolkningstvisterna avgörs av unionens domstol. I detta avseende kommer det konstitutionella fördraget att innebära oklar maktöverföring på unionen och dess domstol. Ett allvarligt konstitutionellt problem finns inbäddat i fullmaktsklausulerna som innebär att konstitutionell beslutanderätt överförs från medlemsstaterna till Europeiska rådet. Detta kan inte anses vara acceptabelt.

EU ska syssla med stora helheter

EU ska inrikta sig på stora och viktiga övernationella helheter, såsom miljö- och energipolitik, kampen mot grov internationell brottslighet, forsknings- och utbildningspolitik samt internationell handelspolitik och utvecklingspolitik. Dessutom ska EU främja fred, stabilitet och välbefinnande inom unionen och i världen i övrigt. De obetydligheter som unionens svällande byråkrati nu behandlar bör genast återföras till nationell nivå. Subsidiaritetsprincipen måste börja tillämpas. I detta hänseende för det konstitutionella fördraget inte unionen i rätt riktning. Och Nicefördraget utgör inget alternativ till det konstitutionella fördraget, utan det vore klokast att de nu gällande fördragen ersätts med ett reviderat internationellt samarbetsavtal och med en besluts-

och förvaltningsorganisation som står i proportion till uppgifternas antal och natur. Finland har utmärkta möjligheter att ta initiativet när det gäller att starta förhandlingar som ligger i allas intresse. Det blir lätt att få folken med sig om man förfar på detta sätt.

Om Finland däremot ratificerar ett konstitutionellt fördrag som förkastats i två folkomröstningar kommer det att försämra Finlands möjligheter att försöka finna en ny riktning för unionen, vilket ändå är nödvändigt och ligger i de europeiska nationernas intresse.

Folkomröstning också i Finland

Förslaget till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa utarbetas genom en process som formellt syntes demokratisk, men i verkligheten föddes förslaget under synnerligen förvirrade omständigheter. I synnerhet fördragets särskilt viktiga del III bereddes aldrig politiskt, trots att det just är den delen som innehåller många mycket brännande och oklara frågor.

Det är motiverat att också i Finland ordna en rådgivande folkomröstning om det föreslagna fördraget, eftersom det fördjupar integrationen, förändrar maktfördelningen mellan institutionerna, skapar nya tungviktstjänster som EU-ordförande och EU:s utrikesminister, överför nya uppgifter på unionen, leder till osäkerhet om välfärdstjänsternas fortbestånd, överför konstitutionell makt från Finland till unionen och påverkar

medborgarnas ställning på många sätt. Folkomröstningen bör hållas efter det att fördraget fått sin slutliga utformning, men före ratificeringen. Det lönar sig inte att ratificera eller folkomrösta om ett öppet förslag. Om man inte vill eller vågar låta folket säga sitt bör behandlingen av en eventuell ratificering skjutas upp till tiden efter riksdagsvalet, då det kan utgöra ett centralt valtema. Den nuvarande riksdagen har ingen faktisk, genom val förvärvat fullmakt av folket att besluta i frågan. Efter det att konstitutionen har trätt i kraft kommer unionen att vara något helt annat än det EG som Finland gick med i den 1 januari 1995.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att stora utskottet anför för utrikesutskottet att

1. EU:s förslag till ett konstitutionellt fördrag inte kan accepteras och att man i stället ska förhandla fram ett nytt europeiskt samarbetsavtal,

2. Finland inte bör ratificera det konstitutionella fördraget, och

3. en rådgivande folkomröstning om det slutliga EU-avtalet i sinom tid bör anordnas i Finland.

Helsingfors den 7 april 2006

Toimi Kankaanniemi /kd