

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2001 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Beredning i delegation

Stora utskottet tillsatte den 24 oktober 2001 en delegation för att behandla statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid. Till ordförande för delegationen valdes Katja Syvärinen /vänst och till medlemmar Tuija Brax /gröna, Jouko Jääskeläinen /kd, Kimmo Kiljunen /sd, Håkan Nordman /sv, Marja Tiura /saml, Matti Vanhanen /cent och Raimo Vistbacka /saf. Ärendet har beretts i delegationen.

Sakkunniga

Utskottet resp. delegationen har hört:

- ambassadör Antti Satuli, Finlands ständiga representation
- understatssekreterare Antti Peltomäki, konsultative tjänstemannen Mikko Puumalainen och överinspektör Lotta Lindegren, statsrådets kansli
- linjedirektör Ora Meres-Wuori och ambassadrådet Helena Tuuri, utrikesministeriet
- enhetsdirektör Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet

- förvaltningsrådet Niilo Jääskinen, högsta förvaltningsdomstolen
- politices doktor Hanna Ojanen, Utrikespolitiska institutet
- professor Esko Antola
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Tuomas Ojanen
- politices doktor Teija Tiilikainen
- ombudsmannen Reijo Paananen, Finland i Europa
- ordförande Jutta Urpilainen, Europeisk Ungdom i Finland
- ordförande Ralph Jaari, Kritiska Européerna
- styrelseledamoten Harri Liikkanen, Suomen Eurooppa-liike
- generalsekreterare Jussi Lilja, Alternativ till EU.

Samband med andra handlingar

Utskottet lämnade den 3 oktober 2001 utlåtande StoUU 2/2001 rd med anledning av statsrådets utredning om Europeiska unionens framtid (E 27/2001 rd).

Riksdagen håller också på att behandla regeringens proposition om ikraftsättande av vissa bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget om ändring om fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (RP 93/2001 rd).

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Konferensen mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, regeringskonferensen, antog i Nice i december 2000 en förklaring (nr 23) om unionens framtid. Förklaringen ingår i slutakten från konferensen. I förklaringen framhåller konferensen att det svenska och det belgiska ordförandeskapet år 2001 i samarbete med kommissionen och under medverkan av Europaparlamentet kommer att uppmuntra till omfattande diskussioner med alla berörda parter. Kandidatstaterna kommer att knytas till processen enligt villkor som skall fastställas senare. I förklaringen nämns fyra frågor som kommer att behandlas i framtidsprocessen. De gäller en mer exakt avgränsning av medlemsstaternas och unionens befogenheter, en förenkling av grundfördragen, vilken ställning Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha och de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Europeiska rådet i Laeken i december 2001 skall anta en förklaring med lämpliga initiativ för den fortsatta processen och eventuellt fatta beslut om förberedelserna för nästa regeringskonferens och agendan. En ny regeringskonferens sammankallas 2004 för att behandla resultaten av förberedelserna. De kandidatstater som då har avslutat sina medlemskapsförhandlingar inbjuds att delta i konferensen medan de övriga får delta i egenskap av observatörer.

Den 18 juni 2001 förde riksdagen en remissdebatt om regeringens proposition om Nicefördraget. Då gav statsminister Paavo Lipponen löfte om att riksdagen under höstsessionen skulle få en redogörelse om unionens framtid. Statsrådet beslutade om redogörelsen den 25 oktober 2001. Redogörelsen beskriver den aktuella debatten kring Europeiska unionens framtid. Det har förts en livlig debatt om de fyra frågorna som Europeiska rådet i Nice lade fram men också om flera andra teman. I redogörelsen lägger statsrådet fram sina preliminära ståndpunkter om i vilken riktning unionen bör utvecklas och om de frågor som varit uppe i debatten om unionens framtid.

Statsrådet anser det viktigt att unionen också i fortsättningen är en fast gemenskap med självständiga medlemsstater. Unionen måste agera effektivt i de frågor som medlemsstaterna har fört över på dess kompetens. Unionen skall ha ekonomisk styrka, vara dynamisk, ta ett socialt och ekologiskt ansvar men också vara kapabel att främja sina intressen på det internationella planet, framhåller statsrådet.

Vad gäller avgränsningen av befogenheterna anser statsrådet att unionen bör ha tydligt uttalade och exakt avgränsade befogenheter och mål inom varje politikområde. Men statsrådet ställer sig skeptiskt till tanken på en ingående och uttömmande förteckning över befogenheterna.

Enligt statsrådet är det viktigt att unionen värnar och skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Europeiska gemenskaperna bör tillträda Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, är statsrådets uppfattning. När det slås fast vilken rättslig status stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha, är det enligt statsrådet angeläget att också effekterna för kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna utvärderas.

Förenklingen av fördragen bör enligt statsrådet syfta till att skapa ett tydligt, enkelt och bindande dokument, där kriterierna för målen, uppgifterna och kompetensfördelningen finns inskrivna. Statsrådet är dessutom berett att diskutera frågorna kring förfarandet för ändringar i fördragen. Men utan enhällighet bland medlemsstaterna får fördragen inte ändras.

Statsrådet menar att de nationella parlamenten bör få större inflytande på EU-politiken och att det i första hand låter sig göras, om de nationella berednings- och beslutsmekanismerna för EU-politiken ses över och förbättras. Den kommande reformen av EU måste trygga beslutsmekanismerna, funktionsförmågan och god förvaltning i en utvidgad union.

Statsrådet ställer sig bakom förslaget att Europeiska rådet i Laeken i december 2001 tillsätter ett bredbasigt konvent för förberedelserna in-

för regeringskonferensen (IGC) 2004. Konventet bör bestå av företrädare för medlemsstaternas regeringar, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen. Konventets uppdrag skall vara att utarbeta flera alternativ och

att lägga fram olika synpunkter som underlag för arbetet vid regeringskonferensen. Alla kandidatländer bör ges tillfälle att delta i konventet på lika villkor.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utvecklingstrenderna i unionen

Den europeiska integrationen har skett stegvis genom flera regeringskonferenser och ändringar i fördragen. Regeringskonferenserna har lotsat Europeiska gemenskaperna, och senare Europeiska unionen mot ett allt fastare förbund mellan medlemsstaterna och de europeiska folken. Samarbetet mellan medlemsstaterna har utvidgats och fördjupats samtidigt som det har tillförts element som direkt påverkar medborgarna i medlemsstaterna, till exempel unionsmedborgarskap.

Europeiska gemenskaperna och Europeiska unionen kan inte direkt jämföras med någon annan internationell organisation eller federation. Gemenskapsrätten har ofta beskrivits som unik. Vidare karakteriseras gemenskapen av att medlemsstaterna när de en gång fört över kompetens på gemenskapens institutioner har gjort det permanent och bindande. Detta har resulterat i en ny rättsordning.

Utskottet ställer sig bakom statsrådets ståndpunkt att Europeiska unionen också i framtiden skall utvecklas med utgångspunkt i en fast gemenskap mellan självständiga medlemsstater och de europeiska folken. I egenskap av medlem i Europeiska unionen utövar Finland en del av sin suveränitet för att främja europeisk samverkan tillsammans med de andra suveräna medlemsstaterna. Finlands medlemskap i Europeiska unionen har inneburit vissa begränsningar i suveräniteten inom olika sektorer av den offentliga

maktutövningen (se också GrUU 38/2001 rd).

Utskottet anser att Europeiska unionens utveckling och dess framtid inte kan betraktas utifrån en federativ modell eller förenklingar av typ regeringssamarbete (StoUU 4/1996 rd). Det väsentliga i sammanhanget är hur unionen effektivt kan möta de förväntningar som ställs på den. Med avseende på systemets funktion och legitimitet är det viktigt att gemenskapen och unionen i framtiden koncentrerar sig på de frågor som kan generera ett faktiskt mervärde på det nationella planet. Besluten måste fattas enligt subsidiaritetsprincipen och ligga så nära medborgarna som möjligt. Den så kallade gemenskapsprincipen har visat sig fungera väl inom de sektorer där kompetens har förts över på en överstatlig nivå.

Unionen måste bygga på principen att alla stater är jämlika oavsett deras storlek, framhåller utskottet. Den nuvarande konstellationen får inte ändras till förmån för de stora medlemsstaterna när unionen utvidgas.

Agendan för regeringskonferensen 2004

Enligt förklaringen om unionens framtid i slutakten i Nicefördraget bör bland annat följande frågor behandlas i den fortsatta reformprocessen:

— Frågan om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas

befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

— Vilken ställning den i Nice proklamerade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Köln.

— En förenkling av grundfördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå, utan att deras innebörd ändras.

— De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Förteckningen i förklaringen från Nice är inte uttömmande. Frågorna är omfattande sakkomplex med många dimensioner. De är sammanflätade med varandra och har dessutom en konstitutionell dimension. I takt med att utvidgningen fortskrider är det angeläget att också betrakta frågorna i detta nya perspektiv.

Utskottet anser att det uppdrag som konventet för regeringskonferensen 2004 kommer att ha måste formuleras med hänsyn till att de frågor som nämns i förklaringen i Nice bör kunna ses som ett större komplex (StoUU 2/2001 rd).

Debatten om reformerna inom unionen bör föras med utgångspunkt i substansfrågorna, framhåller utskottet. Det är viktigt att det blir utrett vilka förväntningar som ställs på gemenskapen och unionen. Utskottet anser att ett av de viktiga målen med integrationen är att stärka fred, stabilitet, medborgarnas välfärd samt de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det är viktigt att gemenskapen och unionen går in för att tillgodose medborgarnas behov och beakta deras bekymmer. Medborgarna förväntar sig att ett fördjupat samarbete genererar ett mervärde i och med att samarbetet främjar sysselsättning och konkurrenskraft, jämställdhet mellan könen, regional jämlikhet, social rättvisa, miljöskydd, tryggade kulturella värden, bättre villkor för små och medelstora företag, konsumentskydd, livsmedelssäkerhet och kampen mot brottslighet. Unionen måste ock-

så vara kapabel att möta de utmaningar som utvidgningen och den globala ekonomin medför för beslutsfattande och enheten inom unionen. Utvidgningen kan till exempel kräva en översyn av vissa politikområden (StoUU 2/2001 rd). Satsningarna på unionens yttre förbindelser är också en stor utmaning. I sina ekonomiska förbindelser bör unionen ta sikte på att främja rättvisa och en hållbar utveckling i den allt globalare världshandeln.

Utskottet menar att den materiella debatten inte inte kan lösas från debatten om i vilken riktning EU skall utvecklas. Om unionen och dess medborgare skall kunna komma närmare varandra, måste unionen och dess institutioner bli effektivare, lättare att förstå, öppnare och mer accepterade. På denna punkt spelar principen om god förvaltning en framträdande roll. Frågan om att förenkla institutionernas verksamhet och göra verksamheten mer ansvarstagande och konsekvent är fortfarande aktuella teman. Beslutsfattandet får inte kränka subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Utskottet understryker att den preliminära agendan för konventet eller konventets arbete är rättsligt bindande för regeringskonferensen 2004 och att den inte är något hinder för att konferensen tar upp nya frågor. Enligt artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen skall regeringskonferensen komma överens om de ändringar som skall göras i fördragen. Därefter skall de ratificeras av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

En exaktare avgränsning av medlemsstaternas och unionens befogenheter i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen och övervakning av efterlevnaden

Europeiska gemenskapen har dels exklusiv kompetens, dels gemensam kompetens tillsammans

med medlemsstaterna. Bestämmelser om kompetensen ingår i fördragen om Europeiska unionen. Det har anförts kritik mot de gällande fördragsbestämmelserna och hävdats att artiklarna om befogenheter är utspridda över många avdelningar i fördragen. Dessutom har det sagts att bestämmelsernas detaljrikedom och stringens inte alltid står i rätt proportion till det eftersträlvade slutresultatet. Fördragen har också kritiserats för att definitionen på kompetens i flertal artiklar förväxlas med eller drunknar i beskrivningarna av hur respektive verksamhet skall bedrivas. I vissa fall finns ingen definition alls på kompetensen utan fördragen anger bara vilken samarbetsform som tillämpas.

Frågan om en tydligare befogenhetsfördelning mellan medlemsstaterna och unionen hänger nära samman med projekten att konstitutionalisera grunddragen och att förenkla dem. Förslaget lades fram både vid regeringskonferensen 1996 och regeringskonferensen 2000, men fick inte tillräckligt stöd. Flera medlemsstater har befarat att en översyn kommer att innebära ett starkare federativt inslag i unionen. Dessutom har projektet ansetts svårt att genomföra.

Som statsrådet nämner i redogörelsen har vissa aktörer velat lägga upp en ingående förteckning över befogenheterna. Frågan kommer utan tvivel att tas upp på agendan för konventet för regeringskonferensen 2004. Det har också föreslagits att befogenheterna kunde avgränsas exaktare genom att principerna skrivs in i ett dokument som är antingen politiskt eller rättsligt bindande. Detta är ett mer flexibelt alternativ än en ingående förteckning.

Om befogenheterna skall kunna avgränsas exaktare måste bestämmelserna om unionens kompetens gås igenom artikel för artikel. Samtidigt uppstår frågan om en översyn skall resultera i större kompetens för unionen eller medlemsstaterna skall få tillbaka en del av befogenheterna.

Samtidigt som grundfördragen förtydligas blir det en angelägenhet för regeringskonferensen att bedöma hur den nödvändiga flexibilitet som finns inbyggd i den nuvarande mekanismen kan bibehållas. Artikel 308 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna är ett in-

tressant exempel på en fördragsbestämmelse som tillåter att rådet antar regler för den inre marknaden genom enhälligt beslut utan någon direkt rättslig grund, när vissa strikt fastlagda kriterier uppfylls. Också inom ramen för de yttre förbindelserna kan gemenskapen på vissa villkor vidta åtgärder utan ett bemyndigande med stöd av rättspraxis inom Europeiska gemenskapernas domstol.

En mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter är i förklaringen från Nicekonferensen kopplad till frågan hur man skall följa subsidiaritetsprincipen och övervaka efterlevnaden. Subsidiaritetsprincipen anger hur befogenheterna skall utnyttjas i frågor, där medlemsstaterna och gemenskapen har gemensam kompetens. Principen hänger nära samman med proportionalitetsprincipen. Vid regeringskonferensen 1996 antog konferensen ett protokoll om subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, där de viktigaste kriterierna för tillämpningen av principerna slås fast. Vissa av principerna i protokollet har emellertid fått mindre betydelse än väntat. I protokollet uppmanar regeringarna gemenskapen bland annat att gynna direktiv i stället för förordningar samt ramdirektiv i stället för detaljerade åtgärder. Dessutom påminner konferensen om att det ursprungliga syftet med direktiv är att vara en anvisning för lagstiftningen.

Kommissionen har föreslagit att en ny öppen samordningsmetod skall införas i de flesta frågor som omfattas av delad kompetens. Finland har haft en avvaktande inställning till den öppna samordningsmetoden, eftersom den kan innebära att gemenskapens verksamhet utsträcks till sektorer där medlemsstaternas verksamhet är primär enligt subsidiaritetsprincipen och där samordning på europeisk nivå inte ger något mervärde. Samtidigt finns det en risk för att gemenskapens kompetens urholkas inom sektorer där det vore befogat att tillämpa en gemenskapsmekanism.

När kompetensfördelningen preciseras uppstår det ett behov att också förtydliga sekundär-rätten. Det är sannolikt att frågor som en normhierarki och en definition av lagstiftning då lyfts

fram. Tanken är att framför allt förtydliga avgränsningen mellan lagstiftarens beslut och tekniska bestämmelser. Fram till nu har regeringskonferenserna avslagit alla sådana förslag med hänvisning till både politiska och rättsliga skäl. Förslagen har lämnat en hel del övrigt att önska. Debatten har fått luft under vingarna inom området finansiella tjänster till följd av förslagen från den så kallade Lamfalussy-gruppen.

I likhet med statsrådet anser utskottet att befogenhetskriterierna och kompetensfördelningen också i fortsättningen skall ingå i EU:s fördrag. När befogenheter lyfts över från medlemsstaterna till unionen och vice versa bör besluten fattas av regeringskonferensen. I vissa fall som anges i fördragen har rådet dock getts rätt att besluta enhälligt om att befogenheter förs över på gemenskapen. Också denna exceptionella befogenhet för rådet bör i framtiden grunda sig på ett uttryckligt, exakt avgränsat bemyndigande från regeringskonferensen. Unionen bör ha en särskild kompetens.

Utskottet ställer sig bakom förslaget att förtydliga unionens nuvarande uppgifter och kompetensfördelningen. När kompetensfördelningen blir tydligare blir också unionen lättare att förstå för medborgarna samtidigt som det är lättare att bilda sig en uppfattning om ansvarsfördelningen. Tydligare regler behövs också med tanke på utvidgningen. Samtidigt har EU chansen att artikel för artikel gå igenom och se över den materiella befogenhetsfördelningen.

Utskottet har en skeptisk inställning till en bindande förteckning över befogenheter. En sådan uppräknings gör unionen mer tungrodd och kan leda till att utvecklingen stannar upp. Men utskottet är berett att granska mer flexibla förslag till en tydligare kompetensfördelning, som tryggar medlemsstaternas befogenheter. Valfärdsservicen och utbildningen är exem-

pel på sektorer där medlemsstaterna måste få garantier för att de också i framtiden kommer att ha fria händer. Det är, understryker utskottet, extra viktigt att unionen inte intervenerar i medlemsstaternas interna kompetensfördelning, till exempel genom att slå fast vilka frågor som hör till den regionala nivån eller vilka frågor som hör hemma på det lokala planet.

Samtidigt som befogenhetsfördelningen förtydligas är det viktigt att beakta att det krävs fortsatt flexibilitet för att unionen skall kunna utvecklas. Också i framtiden kan det behövas en flexibel bestämmelse i stil med artikel 308 i EG-fördraget, en bestämmelse som kan tillämpas inom ramen för strikt fastlagda villkor. Enligt utskottet är det viktigt att de nationella parlamentens inflytande garanteras i de nationella frågor där artikeln föreslås vara den rättsliga grunden. Artikeln kunde föreskriva att kompetens bara får överföras till respektive behörigt organ i enlighet med bestämmelserna i EU:s grundfördrag och de allmänna tolkningsprinciperna. Inom de gemenskapsområden där artikeln regelbundet har måst tillgripas vore det på sin plats att göra en bedömning av om det behövs en klar och tydlig rättslig grund. Också EG-domstolens rättspraxis och principer har fungerat väl, särskilt inom området yttre förbindelser.

När befogenhetsbestämmelserna förtydligas är det på sin plats att överväga om vissa av de viktigaste principerna inom EG-domstolens rättspraxis bör skrivas in i fördraget. Detta skulle göra fördragen öppnare, lättare att förstå och tydligare utan att utvecklingen för den skall stannar upp.

I likhet med statsrådet understryker utskottet subsidiaritetsprincipens stora betydelse. Utskottet ställer sig skeptiskt till

tanken att bilda ett organ bestående av företrädare för de nationella parlamenten och med uppgift att granska förslagen från kommissionen i syfte att i förväg övervaka efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen. Trots att en övervakning av subsidiaritetsprincipen är en viktig politisk fråga finns det ingen anledning att gå in för nya institutionella lösningar för de nationella parlamenten (se också StoUU 2/1996 rd). Formell övervakning i förväg av denna typ skulle också lamslå unionens beslutsmekanismer. Övervakningen av hur subsidiaritetsprincipen efterlevs bör i stället bestå av övervakning både före och efter en åtgärd. Alla organ, också de nationella parlamenten har ett tillsynsansvar inom ramen för sina befogenheter. EG-domstolen kunde få en ny roll i övervakningen i efterhand. I ett protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen nämns att också COSAC får lämna bidrag beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Utskottet har en i princip negativ inställning till att den så kallade öppna samordningsmetoden börjar tillämpas mer i gemenskapens verksamhet. Verksamheten bör inte urholkas inom de sektorer där det finns en tydlig rättslig grund. Dessutom bör gemenskapens kompetens inte utsträckas till politikområden där detta inte är befogat med stöd av subsidiaritetsprincipen. Enligt utskottet är det viktigt att en effektiv verksamhet inom unionen och i medlemsstaterna inte störs av ett krav på allt för många rapporter, analyser och indikatorer. Utskottet förutsätter att statsrådet så snart som möjligt lämnar en utredning till utskottet om inom vilka sektorer den öppna samordningsmetoden tillämpas på och inom vilka sektorer den föreslås bli införd. I utredningen skall statsrådet också lägga fram sin egen ståndpunkt och en bedömning av om den nuvarande befogenhetsfördelningen mellan

gemenskapen och medlemsstaterna är lämplig och fungerande.

Utskottet utgår från att en förenkling av sekundärrättern kan bli aktuell i samband med förenklingen av primärrätten. Utskottet är berett att studera förslag till definition av begreppet lagstiftning. Enligt utskottet är det viktigt att direktiven återfår sin ursprungliga karaktär av anvisningar för lagstiftningen. Detta kräver inga ändringar i fördragen.

Vilken roll Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha

Grunden för den Europeiska integrationen är att staterna åtar sig att respektera frihet, demokrati, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och att följa rättsstatsprincipen. Människovärde, jämlikhet och kollektivt ansvar är viktiga värderingar i denna process. Insatser för att stärka de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen var ett av debattämnen på regeringskonferensen 1996 och 2000. Samma etiska värderingar togs upp i en förklaring om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som EU-institutionerna lade fram vid Europeiska rådet i Nice i december 2000.

Finland har föreslagit att EU skall stärka sitt engagemang för de grundläggande fri- och rättigheterna genom att tillträda Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Då kan konflikter och överlappningar mellan Europarådets och Europeiska gemenskapernas domstolar undvikas. Samtidigt skulle EU-institutionerna klart åta sig att efterleva de internationella normerna för de mänskliga rättigheterna. Vid regeringskonferenserna 1996 och 2000 fick förslaget inte tillräckligt stort stöd. Men projektet är fortfarande aktuellt. Om gemenskapen tillträder konventionen har det inga konsekvenser för det straffrättsliga eller det polisiära samarbetet. Som en lösning på problematiken har det föreslagits att unionen skall få status som juridisk person, och då kunde hela unionen tillträda konventionen.

Det har också framkastats förslag om att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna eller delar av den kunde bli rättsligt bindande. På ett sådant projekt måste det anläggas flera politiska, rättsliga och tekniska synpunkter. Kompetensförklaringen mellan unionen och medlemsstaterna är en av de stora knäckfrågorna. På vissa håll har det dessutom hysts farhågor om att det uppstår två parallella europeiska mekanismer för de grundläggande rättigheterna (GrUU 6/1999 rd).

Stadgan om de grundläggande rättigheterna rör EU-institutionerna och medlemsstaterna när de tillämpar unionslagstiftningen. Debatten om stadgan och dess rättsliga status har präglats av en oro för att medlemsstaterna i själva verket inte får överta kompetens från unionen. Också principen om gemenskapsrättens företräde har lyfts fram. En viktig fråga som ställts har varit om unionsrätten åsidosätter medlemsstaternas grundlagar och annan lagstiftning, för den händelse stadgan om de grundläggande rättigheterna är rättsligt bindande. Artiklarna 51 och 53 i stadgan är ett försök att avvärja kompetensöverföring och företräde för unionsrätten. Ett alternativ kunde vara att stadgan är rättsligt bindande bara i relation till EU-institutionerna. Då är den bara politiskt bindande för medlemsstaterna när de genomför gemenskapsrätten. Men det löser inte alla problem. Någon slutlig ståndpunkt till frågan om stadgan skall vara rättsligt bindande eller inte går inte att bilda innan det finns ett tillfredsställande svar på frågorna.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller flera överlappande artiklar, där unionen inte har någon självständig kompetens. Om stadgan blir rättsligt bindande kommer det att finnas en press på att krympa ner räckvidden för bestämmelserna eller på att införa en hierarki mellan dem. Som politisk förklaring kan en mer flexibel stadga med långt gående konsekvenser accepteras snarare än en rättsligt bindande stadga.

En annan fråga som hör ihop med projektet är hur stadgan om de grundläggande rättigheterna skall införlivas i grundfördragen. Ett förslag har varit att den tas in i sin helhet eller nästan i sin

helhet i fördragen. Ett annat alternativ är att det införs tekniska hänvisningar till stadgan i fördraget om Europeiska unionen (till exempel i artikel 6) och att stadgan tas in som bilaga till fördraget. En svaghet med det första alternativet är att bestämmelserna sannolikt måste öppnas om stadgan införlivas i fördragen. Det andra alternativet vore troligen tekniskt bättre genomförbart och kräver nästan inga ändringar alls. Om stadgan om de grundläggande rättigheterna tas in som en bilaga till fördragen måste unionen samtidigt besluta genom vilket beslutsförfarande stadgan kan ändras.

Det faktum att unionen har för avsikt att se över kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna som ett led i framtidsarbetet kan medverka till att förtydliga vissa befogenhetsfrågor i samband med de grundläggande rättigheterna. Debatten om vilken ställning stadgan skall ha inom EU:s ram kan generera en materiell översyn av befogenhetsfördelningen, till exempel när det gäller de ekonomiska och sociala rättigheterna.

Utskottet finner det viktigt att unionen stärker de grundläggande rättigheterna. De grundläggande rättigheterna spelar en framskjuten roll för arbetet med att göra unionen till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. De grundläggande rättigheterna får en extra stor betydelse när medlemsstaterna intensifierar sitt samarbete inom området inre och yttre säkerhet. Också den moderna tekniska utvecklingen väcker nya frågor kring de grundläggande rättigheterna.

De grundläggande rättigheterna bör i första hand stärkas genom att Europeiska gemenskapen tillträder Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Utskottet finner det viktigt att förklaringen från Laeken får en formulering som tillåter att temat förs upp på konventionens agenda. Ambitionen bör vara att en rättslig grund för ett tillträde till konventionen skrivs in i fördragen. Samtidigt kan

frågan om att ge unionen status som juridisk person övervägas.

Enligt utskottet är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ett stort steg mot starkare grundläggande rättigheter i unionen. Stadgan har visat sig fungera väl trots att den inte är rättsligt bindande. Utskottet menar att frågan om stadgan skall vara rättsligt bindande eller inte inte kan lösas innan det står klart vilka konsekvenser den har för kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen. Idén att stadgan om de grundläggande rättigheterna bara skall vara rättsligt bindande för EU-institutionerna är värd att undersökas.

Enligt utskottet är det angeläget att debatten om stadgan inte har den konsekvensen att de grundläggande rättigheterna får ett oviktigare innehåll. Om regeringskonferensen utmynnar i att stadgan om de grundläggande rättigheterna införlivas i grundfördragen vore den mest naturliga lösningen att stadgan blir en bilaga till fördragen. Men då måste bilagans rättsliga ställning slås fast.

Det är viktigt att de mänskliga rättigheterna integreras i all verksamhet inom unionen, understryker utskottet. Särskilt viktigt är det att lyfta fram kampen mot diskriminering, rasism och främlingshat och att understryka vikten av en rättvis behandling av flyktingar.

En förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå, utan att deras innebörd ändras

Av historiska skäl har Europeiska gemenskapen tre olika grundfördrag (Europeiska kol- och stål-gemenskapen 1951, Euratom 1957 och Europeiska ekonomiska gemenskapen 1957). Därtill kom fördraget om Europeiska unionen 1992. Fördragen har ändrats många gånger. Gemenskapen har i många sammanhang diskuterat möj-

ligheten att slå ihop fördragen om primärrätten till ett enda grundfördrag (stadga). Unionens fyra fördrag är svårlästa och består av drygt 700 artiklar. De har utformats och utvecklats i takt med integrationsutvecklingen. Många av protokollen och förklaringarna kompletterar fördragen. Dessutom innehåller anslutningsfördragen och en del andra dokument bestämmelser som hör under primärrätten. Fördragsbestämmelserna har inte delats upp på fundamentala bestämmelser och mer tekniska bestämmelser. Många artiklar är resultatet av sega förhandlingar och utdragna kompromisser, vilket gör texterna svåra att läsa och att förstå.

En förenkling av fördragen fanns med på agendan för regeringskonferensen både 1996 och 2000. Med Amsterdamfördraget försvann en del föråldrade eller numera betydelselösa bestämmelser i alla tre fördragen. Samtidigt fick fördraget om upprättande av Europeiska gemenskaperna och fördraget om Europeiska unionen ny numrering. Däremot gick regeringskonferenserna inte in för att slå ihop alla fyra fördragen. Regeringskonferensen 2000 föreslog att fördragsbestämmelserna skulle delas upp i två grupper, varav den ena gruppen skulle bestå av grundläggande kompetensbestämmelser och den andra av andra viktiga bestämmelser, (bland annat om politikområdena). Befogenhetsbestämmelserna hade enligt förslaget bara kunnat ändras genom samma förfarande som gäller för ändringar av fördragen. Bestämmelserna i den andra gruppen hade kunnat ändras med enhälligt beslut av rådet och antagande i parlamentet. Förslaget gick inte igenom.

Att förenkla fördragen är en stor utmaning i både rättsligt och politiskt hänseende. En av de viktiga frågorna är om fördragen kan förenklas utan att deras innebörd ändras. I princip kan ändringar i fördragsbestämmelsernas innebörd, uppbyggnad och placering, till och med tekniska justeringar, påverka tolkningen av dem. Dessutom kan man fråga sig om de gällande otydliga formuleringarna behövs för att bevara ett visst mått av politiskt spelrum. Förenklingsintentionerna kan lägga i dagen att medlemsstaterna i

själva verket inte är enhälliga, inte ens om tolkningen av alla de bestämmelser som finns nu.

När regeringskonferensen behandlar en förenkling av grundfördragen måste den också ta ställning till om bestämmelserna bör inordnas på ett nytt sätt i fördragen och delas upp i grundläggande artiklar och mer tekniska artiklar. Det är inte entydigt att fördragen kan delas upp på detta sätt. Nästa fråga man måste ställa sig är då, om det bör vara tillåtet att ändra en del av de mer tekniska bestämmelserna utan att en regeringskonferens inkallas och utan att ändringarna ratificeras i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser. Det finns de som hävdar att det inte är någon idé med en översyn av fördragen om inte förfarandet för ändring av de tekniska bestämmelserna samtidigt förenklas. Ett förslag som har kastats fram är att ändringarna skall kräva enhälliga beslut eller någon form av utvidgad kvalificerad majoritet, (så kallad superkvalificerad majoritet). Den superkvalificerade majoriteten har motiverats med att kravet på enhällighet inte är någon fungerande lösning när unionen har utvidgats. Också Europaparlamentets roll i procedurerna för att ändra fördragen eller delar av dem är en fråga som kommer att diskuteras.

Vid regeringskonferensen 2000 bad kommissionen Europeiska universitetsinstitutet i Florens analysera de viktigaste bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna. Institutet skulle dessutom utarbeta en rättsakt som innehåller bara de viktigaste fördragsklausulerna, men inga tillämpningsbestämmelser. I maj 2000 lade institutet fram sin rapport och ett utkast till ett förenklat fördrag med en ny uppbyggnad. I utkastet är de viktigaste bestämmelserna i båda fördragen samlade i ett enda fördrag om unionen. Övriga bestämmelser i unionsfördraget och EG-fördraget ingår i särskilda protokoll. Kommissionen har ställt sig bakom angreppssättet men också kommit med en del kritiska omdömen om dokumentet.

En förenkling och omredigering av fördragen hänger nära samman med de andra frågorna på konventets agenda och är en bakgrundsfaktor att

räkna med. Om förenklingen och andra förändringar i fördragen utmynnar i ett helt nytt eller ett omskrivet grundfördrag måste hela fördraget ratificeras av alla medlemsstater. Hittills har bara enskilda fördragsändringar ratificerats. I värsta fall kan detta leda till att en del gamla bestämmelser öppnas. För att undvika detta har vissa krafter föreslagit att förenklingen genomförs inofficiellt utan rättsligt bindande ramar (jfr de konsoliderade versionerna av fördragen). På politisk nivå väcker förenklingen frågan om projektet utmynnar i att Europeiska unionen får en grundlag.

Redan vid tiden för regeringskonferensen 1996 framhöll utskottet att det behövs en omarbetning av grundfördragen för att de skall vara lättare att förstå och mer överskådliga (StoUU 2/1995 rd). Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att reformarbetet bör syfta till att ta fram ett tydligt, enkelt och bindande dokument med bestämmelser om mål, uppgifter och kompetensfördelning i unionen. Utskottet menar att reformen ger ett tydligare underlag för besluten, förbättrar rättssäkerheten och ökar medborgarnas förtroende för unionen.

Utskottet finner det viktigt att fördragen analyseras med avseende på tydlighet och logiska sammanhang dels när det gäller hela regelverket, dels med avseende på enskilda fördragsbestämmelser. Finlands nya grundlag är enligt utskottet ett lyckat och uppmuntrande exempel på hur grundlagar kan kodifieras i ett enda dokument och hur lagtexter kan förtydligas.

Utskottet är berett att med vissa förbehåll granska förslag till ändringar i bestämmelserna. Det är utskottets uppfattning att medlemsstaterna bör få behålla sin rätt att med enhällighet besluta om fundamentala ändringar i fördragen. Ändringarna måste ratificeras på nationell nivå. Om kompetenskompetensen, alltså rätten att besluta om befogenheter,

tas ifrån medlemsstaterna ändras unionens karaktär. Utskottet anser det värt att undersöka om de mest tekniska fördragsbestämmelserna kan ändras genom en nedbantad beslutsprocedur.

Det utkast till fördrag som universitetsinstitutet i Florens har lagt fram innehåller en del intressanta aspekter. Men på många punkter är utskottet av en annan uppfattning. Innebörden i en del av fördragsbestämmelserna har för tydlighetens skull ändrats på ett sätt som inte harmonierar med den gällande innebörden i artiklarna. Om avsikten är att i detta sammanhang också rucka på ändringsprocedurerna för vissa fördragsbestämmelser kan den föreslagna nyordningen inte tjäna som underlag för det fortsatta arbetet utan att utkastet kompletteras. Vissa av de bestämmelser som universitetsinstitutet har placerat i protokoll måste enligt utskottet också i fortsättningen ändras på en regeringskonferens och dessutom måste ändringarna ratificeras nationellt. Fördelningen mellan grundfördragen och protokollen är med andra ord så utformad att den inte tillåter flera olika ändringsprocedurer.

Utskottet påpekar att förenklingar av fördragen betyder att länderna måste vara beredda att väga in Nicefördraget, den roll stadgan om de grundläggande rättigheterna får och omställningarna i samband med det kommande framtidsarbetet. Också den fortsatta utvidgningsprocessen och Irlands folkomröstning om det nya Nicefördraget kan återverka på förberedelserna. Den förenklade fördrags-texten och numreringen av den kommer sannolikt att ändras många gånger under processens gång.

Utskottet anser att de tekniska frågorna kring förenklingen bör handläggas i en arbetsgrupp som sorterar under konventet. Arbetet är omfattande och krävande.

Därför är det angeläget att det kommer i gång så snart konventet har konstituerat sig.

Utskottet anmodar statsrådet att utan dröjsmål informera utskottet om olika förslag som läggs fram om omarbetningen av fördragen.

De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen

De nationella parlamenten spelar en viktig roll när det gäller att befästa Europeiska unionens demokratiska legitimitet. Debatten kring en utveckling av unionen har präglats av vissa aktörer som velat institutionalisera parlamentens roll inom unionens ram. Förslaget lades fram bland annat vid regeringskonferenserna 1996 och 2000, men det var inte tillräckligt många som ställde sig bakom förslaget. Den skeptiska inställningen kan åtminstone delvis förklaras med att modellen innebär att de nationella parlamentens inflytande skulle kanaliseras på något annat sätt än genom de nationella regeringarna, vilket skulle ändra den konstitutionellt förankrade maktfördelningen mellan institutionerna i medlemsstaterna. I debatten om EU:s framtid har det framkastats förslag om att vissa av de viktigaste principerna för de nationella parlamentens inflytande skall skrivas in i fördragen eller i ett dokument med politisk karaktär.

Regeringskonferensen 1996 antog ett protokoll om de nationella parlamentens roll. I protokollet finns bestämmelser om rätt till insyn för de nationella parlamenten och om rätt för konferensen mellan organ för EU-frågor, COSAC, att delta i unionens verksamhet.

De nationella parlamenten deltar i unionens verksamhet i och med att de övervakar sina regerings åtgärder och deltar i förberedelserna för EU-frågor på nationell nivå inom ramen för sina befogenheter. Det är de nationella parlamenten som genomför sekundärrätten (särskilt direktiv och ramförslag). De antar och ratificerar fördrag. Att ge de nationella parlamenten en starkare roll och större inflytande i den europeiska strukturen är fortfarande en aktuell fråga.

För att medlemsstaterna skall få större inflytande krävs det betydligt mer disciplin och öppnare verksamhet både på nationell nivå och inom unionen under hela lagstiftningsprocessen.

I protokollet om de nationella parlamenten pekar regeringskonferensen på COSAC:s rätt att till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna bidrag som konferensen finner lämpliga när det rör unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området med frihet, säkerhet och rättvisa samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna. Hösten 1999 antog COSAC i Helsingfors en arbetsordning. Den skapar en organisatorisk ram för samverkan och större samarbete mellan de nationella parlamenten och deras utskott.

Europeiska unionen bygger på den så kallade dubbla legitimiteten. Både Europaparlamentet och de nationella parlamenten väljs direkt av medborgarna. Det brukar sägas att de nationella parlamenten och Europaparlamentet dels konkurrerar med varandra, dels kompletterar varandra. Med avseende på en demokratisk union är det viktigt att de nationella parlamenten och Europaparlamentet har goda och välfungerande relationer (StoUU 2/1995 rd). På senare tid har samarbetet blivit livligare och intensivare.

I likhet med statsrådet finner utskottet det viktigt att demokratin i unionen stärks och att medborgarna får större tilltro till dess beslutsmekanismer. De nationella parlamenten måste effektivt kunna påverka unionens verksamhet i syfte att göra unionen mer demokratisk.

Utskottet ställer sig i princip negativt till att det byggs upp nya institutionella strukturer i unionen för att ändra de nationella parlamentens ställning. I likhet med statsrådet anser utskottet att de reformer beträffande de nationella parlamenten som eventuellt införs inte får försämra unionens möjligheter att fatta beslut eller fördunkla den politiska makt- och ansvarsfördelningen. Utskottet menar att det ligger i linje med de demokra-

tiska principerna att de nationella parlamenten får utöva sitt inflytande på EU:s beslutsmekanismer genom sina regeringar.

Vidare menar utskottet att det är angeläget att varje medlemsstat får ta fram berednings- och beslutsmekanismer för den nationella EU-politiken inom ramen för sina konstitutionella bestämmelser. Medlemsstaterna kan backa upp utvecklingsinsatserna genom att de på frivillig basis jämför, utvärderar och ger spridning åt sina mekanismer och erfarenheterna av dem. Också bl.a. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, analyserar och utvärderar parlamentariska mekanismer.

Enligt utskottets uppfattning är Finlands beredningsmekanism ett gott exempel på hur de nationella parlamenten kan trygga sitt inflytande och demokratin samtidigt stärkas. Men det finns många saker som ytterligare kan förbättras. De viktigaste elementen i Finlands parlamentariska mekanism för uppföljning och förberedelser av EU-frågor är; 1) riksdagens inflytande täcker berörda frågor i sak och uppföljningen är regelbunden, 2) förberedelserna spänner över ett brett fält eftersom fackutskotten också är engagerade, 3) riksdagen utformar sin ståndpunkt på ett tidigt stadium av behandlingen och följer upp frågorna under hela lagstiftningsprocessen och 4) behandlingen är offentlig tack vare en omfattande offentlighet för handlingarna.

För att de nationella förberedelse- och beslutsmekanismerna skall fungera på önskat sätt måste också unionen satsa mer på större disciplin, förutsebarhet, ansvar och öppenhet i sin verksamhet. Protokollet om de nationella parlamentens roll i EU är en bra början men det behövs fler steg i samma riktning. Det är angeläget att EU i mån av möjlighet håll-

ler sig till de föreslagna procedurerna och tidsramarna också inom regerings-samarbetet och kommittéförfarandet.

Utskottet vill påminna om att tankarna ovan kring möjligheterna att återge direktiven deras ursprungliga karaktär också vore ett steg mot att stärka de nationella parlamentens roll. Men också rambe-sluten måste ge en viss nationell rörelse-frihet.

Extra viktigt är det enligt utskottet att kandidatstaterna får hjälp och stöd med att ta fram nationella berednings- och beslutsmekanismer för sin EU-politik. I samarbete med EU-organen vid parlamenten i Danmark och Sverige har stora utskottet startat ett projekt som skall informera framför allt kandidatstaterna om den så kallade nordiska modellen för förberedelse- och beslutsmekanismer inom EU-politiken.

COSAC är ett viktigt samarbetsorgan för de nationella parlamenten. Också Europaparlamentet deltar i COSAC, medan kandidatstaterna deltar i egenskap av observatörer. Dessutom har det varit till stor nytta att talmännen för de nationella parlamenten träffas och utbyter tankar.

Debatten om unionens framtid bör enligt utskottets åsikt mer prioritera frågor som främjar ett fruktbart samarbete mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten och visar att de kan komplettera varandra, snarare än att lyfta fram dem som konkurrenter.

I konventet för regeringskonferensen 2004 bör också de nationella parlamenten vara representerade, anser utskottet. Detta kan enligt utskottet medverka till en positivare inställning till projektet bland medborgarna och förbättra deras möjligheter att göra sin röst hörd.

Andra teman i debatten om EU:s framtid

Flera av de frågor som är på förslag till agendan för regeringskonferensen 2004 har direkt eller indirekt anknytning till de fyra temana i förklaringen från Nicekonferensen. I redogörelsen nämner statsrådet ett flertal förslag som lagts fram i olika sammanhang.

Det har anförts kritik mot rådet och bland annat sagts att det inte har lyckats anpassa sina arbetsmetoder till förändringarna i och med utvidgningen. Kritik har också anförts mot dålig samordning, ineffektivitet och bristande insyn i rådets arbete.

I redogörelsen menar statsrådet att fler beslut kunde fattas med kvalificerad majoritet. Statsrådet ställer också frågan om medbeslutandeförfarandet, som huvudsakligen har fungerat väl, ytterligare kunde ses över. Färsk statistik från Europaparlamentet visar att nästan 30 procent av besluten i medbeslutandeförfarandet fattas vid första behandlingen och att parlamentet i 30 procent av fallen antar rådets gemensamma ståndpunkt utan att ändra den. Parlamentet har således ambitionen att med hjälp av medbeslutandeförfarandet få till stånd ett avgörande på ett tidigt stadium. Bara cirka 30 procent av förslagen till rättsakter går ända fram till förlikningsförfarandet. I tidigare utlåtanden om den fortsatta utvecklingen i EU och om regeringskonferenserna har riksdagen understrukt vikten av att fler beslut fattas med kvalificerad majoritet. Vidare har stora utskottet ansett att Europaparlamentet spelar en viktig roll när gemenskapen fattar beslut i lagstiftningsfrågor. Genom Europaparlamentet kan folkvalda företrädare påverka besluten i EU direkt samtidigt som EU:s lagstiftningsarbete öppnar sig mot medborgarsamhället.

Kommissionen och Europaparlamentet har som syfte att lyfta upp samarbetet i rättsliga och inrikes frågor på agendan för regeringskonferensen 2004. Uppmärksamheten kommer sannolikt att särskilt fokuseras på regeringarnas roll i det polisiära och straffrättsliga samarbetet. Kommissionen kommer troligen att föreslå att vissa av de redan existerande samarbetsorganen skrivs in i fördragen och att det inrättas en europeisk åklagarmyndighet.

Europaparlamentet anser att regeringskonferensen skall ta fram en ny rättslig grund för idrotten och en ungdomspolitik på gemenskapsnivå.

Efter utvidgningen kommer de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan medlemsstaterna att bli mer markanta, vilket av allt att döma ökar kraven på ett förstärkt samarbete. Frågan kommer eventuellt att föras upp på agendan för regeringskonferensen.

Utskottet ställer sig positivt till att frågor kring de fyra temana i förklaringen från Nice förs upp på agendan för regeringskonferensen. Regeringskonferensen bör prioritera förslag som avser att ge den utvidgade unionen bättre beslutsmöjligheter, stärka öppenheten, genomskinligheten och legitimiteten samt fördjupa metoderna på gemenskapsnivå inom sektorer där de redan tillämpas eller kunde tillämpas.

Utskottet menar att unionen bör förstärka sina beslutsmekanismer dels med avseende på nuläget inom unionen, dels med tanke på utvidgningen. En förutsättning för detta är att nästa regeringskonferens utvidgar tillämpningsområdet för kvalificerad majoritet inom vissa särskilt nämnda politikområden. Utskottet lägger fram en mer ingående standpunkt när förberedelserna har avancerat.

Utskottet anser fortfarande att medbeslutandeförfarandet bör utsträckas till alla de lagstiftningsområden där rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet (StoUU 2/1995 rd). Vidare anser utskottet att reformer av medbeslutandeförfarandet bör planeras med hänsyn till att det bör undvikas att förfarandet förlorar i representativitet och öppenhet. Dessutom kunde förhandlingsresultaten i förlikningskommittén lyftas fram mer. Ett sätt att göra detta vore att resultatet bara får avvisas med kvalificerad majoritet i Europaparlamentet.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om att rådet är ett och odelat. Rådet för allmänna frågor spelar en viktig roll när det gäller att säkerställa enighet i besluten och verksamheten. Rådet för allmänna frågor kan återfå sin ursprungliga roll utan ändringar i fördragen, tror utskottet. Om detta inte låter sig göras kommer frågan sannolikt upp vid regeringskonferensen 2004. Dessutom är det viktigt att satsa på större insyn i rådets verksamhet och att rådet blir effektivare, särskilt i lagstiftningsfrågor.

God förvaltningssed är viktig, understryker utskottet och ställer sig bakom förslagen att införa en styrelsereform i EU. Utskottet kommer att ta upp frågan om en styrelsereform i EU i ett annat sammanhang. Utskottet är berett att under processens gång utvärdera reformförslagen och eventuella anknyttande ändringar i fördragen.

Om bestämmelserna om rättsliga och inrikes frågor tas upp till behandling bör målet vara att frågorna kring datasekretess för rättsliga och inrikes frågor och informationssystem avgörs så att datasekretessbestämmelserna i den första pelaren utsträcks till den tredje pelaren (se också StoUU 3/2001 rd). Den parlamentariska kontrollen av samarbetet i rättsliga och inrikes frågor lämnar mycket övrigt att önska. Också rambesluten måste handläggas med hänsyn till att det behövs en grundlig behandling på nationell nivå.

Utskottet är vidare berett att ta ställning till frågor kring EU:s status som juridisk person. Status som juridisk person bör dock införas så att den inte för med sig att befogenheter okontrollerat förs över från medlemsstaterna till Europeiska unionen. Det får inte heller innebära en urholkning av pelarindelningen, dvs. att re-

geringsfrågor flyttas över till gemenskapspelaren eller vice versa.

Förberedelserna inför regeringskonferensen

Den 3 oktober 2001 lämnade stora utskottet utlåtande StoUU 2/2001 rd om statsrådets utredning om Europeiska unionens framtid (E 27/2001 rd). Utlåtandet går särskilt in på förberedelserna inför regeringskonferensen 2004. I detta sammanhang vill utskottet lyfta fram följande saker:

På detta stadium av förberedelserna förefaller det som om varje nationellt parlament får två representanter, vilket inte räcker till för att trygga den politiska representationen i alla lägen. De politiska grupperna bör få fullgoda möjligheter till inflytande. Detta låter sig bäst göras genom att de nationella parlamenten utser ersättare för sina företrädare och att det införs en nationell uppföljningsmekanism.

Utskottet påminner om att frågan om att större rätt för de nationella parlamenten att delta i verksamheten kräver nya regler om representation och befogenheter. Även om grundlagsbestämmelserna om den nationella beredningen av EU-frågor bara gäller regeringens representant och dennes verksamhet i konventet, förväntar sig utskottet att också riksdagens företrädare i sitt arbete i konventet tar hänsyn till råden och responsen från de behöriga utskotten.

Riksdagen deltog fullt ut i förberedelserna inför de regeringskonferenser som behandlade Amsterdamfördraget och Nicefördraget och i de anknyttande nationella beredningsorganen. Stora utskottet förväntar sig att regeringen och riksdagen samverkar också inom ramen för den nationella beredningen av nästa reform av EU:s fördrag. Varken den parlamentariska

kontrollen av den nationella EU-politiken eller samarbetet mellan regeringen och riksdagen kan ersättas med representation för de nationella parlamenten i det kommande konventet för regeringskonferensen. Utskottet förutsätter att regeringen regelbundet redogör för hur arbetet fortskrider i konventet och för förhandlingsläget i fråga om de olika frågeställningarna. Enligt grundlagen skall de behöriga utskotten i riksdagen vara med och formulera Finlands ståndpunkter i förväg.

Enligt utskottet är det viktigt att riksdagen med hjälp av interna arrangemang ser till att samtliga behöriga utskott får vara med och formulera Finlands nationella ståndpunkter när det gäller EU-fördragen. Stora utskottet kommer dessutom att tillsätta en delegation för att följa arbetet i det kommande konventet.

Utskottet framhåller att en allmän debatt ute bland medborgarna och hörande av frivilligorganisationerna spelar en stor roll under hela förberedelseprocessen och också under själva regeringskonferensen 2004. Som ett led i arbetet att formulera sin egen ståndpunkt avser utskottet att aktivt samverka med organisationer som företräder den allmänna opinionen.

Utskottet kommer att komplettera sitt utlåtande i takt med att förberedelserna inför regeringskonferensen 2004 framskrider.

Utlåtande

På grundval av det ovanstående anför stora utskottet vördsamt

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

StoUU 4/2001 rd — SRR 3/2001 rd

Helsingfors den 28 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Esko Aho /cent
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
vordf. Kirsi Piha /saml
medl. Maria Kaisa Aula /cent
Tuija Brax /gröna
Mikko Elo /sd
Jouko Jääskeläinen /kd (delvis)
Anneli Jäätteenmäki /cent
Tarja Kautto /sd
Riitta Korhonen /saml
Juha Korkeaoja /cent
Pekka Kuosmanen /saml
Johannes Leppänen /cent
Håkan Nordman /sv
Jussi Ranta /sd

Jouko Skinnari /sd
Katja Syvärinen /vänst
Marja Tiura /saml (delvis)
Matti Vanhanen /cent
Marjatta Vehkaoja /sd (delvis)
Matti Väistö /cent
ers. Jouni Backman /sd
Markku Markkula /saml
Kalevi Olin /sd (delvis)
Margareta Pietikäinen /sv (delvis)
Leena Rauhala /kd (delvis)
Mirja Ryyänen /cent (delvis)
Kari Uotila /vänst
Raija Vahasalo /saml (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Heidi Kaila.