

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2006 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 november 2005 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har stora utskottet och grundlagsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet (StoUU 2/2006 rd, GrUU 9/2006 rd). Utlåtandena har bifogats betänkandet.

Dessutom har utrikesutskottet vid sitt möte den 9 december 2005 i enlighet med riksdagens arbetsordning 38 § gett de övriga specialutskotten tillfälle att ge utlåtande om redogörelsen enligt sitt eget område.

Förvaltningsutskottet (FvUU 7/2006 rd), lagutskottet (LaUU 5/2006 rd), jord- och skogsbruksutskottet (JsUU 1/2006 rd), försvarsutskottet (FsUU 2/2006 rd), kulturutskottet (KuUU 7/2006 rd), social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 5/2006 rd), ekonomiutskottet (EkUU 11/2006 rd), arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 5/2006 rd) och miljöutskottet (MiUU 7/2006 rd) har lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena har bifogats betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- talman Paavo Lipponen
- statsminister Matti Vanhanen
- utrikesminister Erkki Tuomioja

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Mari Kiviniemi
- försvarsminister Seppo Kääriäinen
- statssekreterare för EU-frågor Antti Peltomäki, understatssekreterare i EU-ärenden Jari Luoto, konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, rådgivare i internationella ärenden Johan Schalin och rådgivare i EU-ärenden Helena Tuuri, statsrådets kansli
- ambassadör Eikka Kosonen, ambassadör Teemu Tanner, understatssekreterare Markus Lyra, avdelningschefer Kare Halonen, Ritva Koukku-Ronde, biträdande avdelningschefer Jari Gustafsson, Laura Kakko, Anne Sipiläinen, enhetschef Jarno Syrjälä och ambassadråd Tiina Jortikka-Laitinen, utrikesministeriet
- kanslichef Ritva Viljanen och överdirektör Antti-Juha Pelttari, inrikesministeriet
- kanslichef Kari Rimpi, äldre regeringssekreterare Jouko Tuloisela och specialmedarbetare Pete Piirainen, försvarsministeriet
- kommissionsmedlem Olli Rehn och kabinetschef Timo Pesonen, EU:s kommission
- medlemmar i Europaparlamentet Satu Hassi, Piia-Noora Kauppi, Reino Paasilinna, Esko Seppänen och Paavo Väyrynen, Europaparlamentet
- medlemmar i Europaparlamentet Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Andrew Duff, Alain Lamassoure, Jo Leinen, Iñigo Méndez De Vigo och Alexander Stubb, utskottet för konstitutionella frågor, Europaparlamentet

- EU:s särskilda representant i Sudan Pekka Haavisto och rådgivare för EU:s särskilda representant i Sudan Jussi Ojala, EU:s råd
- direktör för avdelningen för Europafrågor Eckart Cuntz, Tysklands utrikesministerium
- verkställande direktör Sixten Korkman, ETLA
- direktör Alyson J.K. Bailes, Stockholm International Peace Research Institute — Sipri
- överombudsman Esko Aho, Sitra
- generaldirektör Raimo Väyrynen, Finlands Akademi
- forskare, politics doktor Hanna Ojanen, Utrikespolitiska institutet
- generalsekreterare Rilli Lappalainen, EU-plattformen för finländska biståndsorganisationer rf
- professorer Martti Koskenniemi, Tuomas Ojanen, Tapio Raunio, J. P. Roos och Martin Scheinin
- politics doktor, docent Teija Tiilikainen
- docenter Thomas Wallgren och Esko Antola
- jur.lic. Peter Ekholm.

REDOGÖRELSEN

Stats- och regeringscheferna samt utrikesministrarna i Europeiska unionens medlemsstater undertecknade den 29 oktober 2004 i Rom fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, nedan det konstitutionella fördraget.

Det konstitutionella fördraget består av fyra delar. I den första beskrivs bl.a. unionens karaktär, verksamhetsprinciperna, institutionerna generellt och utövningen av befogenhet i huvuddrag. Den första delen kan karaktäriseras som en konstitution. Fördragets andra del består av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Tredje delen omfattar detaljerade bestämmelser om unionens politik och verksamhet. Fördragets fjärde del innehåller allmänna bestämmelser och slutbestämmelser. Dessutom innehåller fördraget ett antal protokoll (totalt 36 stycken).

Det konstitutionella fördraget är ett internationellt fördrag som för att träda i kraft förutsätter att alla stater som undertecknat fördraget också har ratificerat det. Målet var ursprungligen att ratificeringarna skulle slutföras och att det konstitutionella fördraget därmed träda i kraft den 1 november 2006 under Finlands ordförandeskap i EU. Var och en av Europeiska unionens medlemsstater inledde ratificeringsprocessen enligt sin egen konstitution. Men situationen förändrades väsentligt i månadsskiftet maj-juni 2005, när en klar majoritet i folkom-

röstningarna i Frankrike och Nederländerna röstade mot en ratificering av fördraget.

Europeiska rådet fattade i juni 2005 beslut om en tankepaus 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 beslutade återkomma till saken första halvåret 2006, dvs. under Österrikes ordförandeskap, för att göra en samlad bedömning av de nationella debatterna och enas om hur processen ska fortsätta.

Europeiska rådet tog inte ställning till om medlemsstaterna skulle fortsätta ratificeringsprocessen under tankepausen eller inte. Varje medlemsstat bestämmer detta själv utgående från 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. Estland lägger sista handen vid sin ratifi-

cering och det betyder att det snart är 15 länder som har ratificerat fördraget.

Regeringen hade räknat med att avlåta en proposition om godkännande av det konstitutionella fördraget till riksdagen hösten 2005. Efter Europeiska rådets uttalande om tankepausen ansåg regeringen att det inte fanns anledning att begära att riksdagen ska godkänna fördraget omedelbart. Däremot ville man ge riksdagen en möjlighet att behandla det konstitutionella fördraget utgående från statsrådets redogörelse. På så sätt får regeringen kännedom om riksdagens hållning till och syn på det konstitutionella fördraget innan Europeiska rådet återkommer till det under Österrikes ordförandeskap i juni 2006.

Regeringen anser fortfarande att det konstitutionella fördraget är en nödvändig förbättring av unionens nuvarande fördrag. Riksdagens ståndpunkt kunde också bidra till en positiv attityd i Europa innan saken behandlas i Europeiska rådet.

Förutom en detaljerad granskning av det konstitutionella fördraget innehåller redogörelsen en allmän del om hur unionen bör utvecklas i framtiden. Den behandlar också i korthet utvidgningen av unionen som har ett nära samband med debatten om unionens framtid i Europa. Riksdagens utrikesutskott har i sitt utlåtande UtUU 9/2005 rd lyft fram behovet av en grundlig politisk debatt om utvidgningspolitiken.

Syftet med redogörelsen, som regeringen gett i enlighet med 44 § i grundlagen, är att förbereda en bred riksdagsdebatt om det konstitutionella fördraget och Europas framtid. Regeringen hoppas att redogörelsen ska vara till nytta även för den allmänna debatten om Europeiska unionens framtid.

Regeringens ståndpunkt

Finlands allmänna mål i konventet och under regeringskonferensen var att göra unionens nuvarande fördragsstruktur klarare och enklare. Unionens juridiska grundkaraktär skulle ändå stå kvar. Det konstitutionella fördragets struktur och juridiska karaktär harmonierar med Finlands mål. Det är tydligare och mer konsekvent

att ha ett enda enhetligt konstitutionellt fördrag som ersätter de tidigare fördragen. Unionens juridiska karaktär som gemenskap för medlemsstater och medborgare kommer inte att förändras.

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

Ett viktigt syfte med reformen av grundfördragen var att precisera fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna. Regeringen utgick från att unionen snarare bör koncentrera sig på att skapa en samsyn om den befogenhet som överlåtits på unionen än på omfattande ändringar av befogenhetsfördelningen (E 66/2002 rd). Det konstitutionella fördraget kan anses vara bättre än de gällande fördragen på att förverkliga ambitionen att precisera befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna utan att ändra den i något väsentligt avseende.

En annan viktig fråga i framtidskonventet och regeringskonferensen gällde hur beslutsfattandet kan göras effektivare. Finland hade beredskap för mer långtgående lösningar än de som finns i det konstitutionella fördraget. Finlands mål för en översyn av voteringsystemet i ministerrådet var att införa s.k. enkel dubbel majoritet, vilket betyder att ett beslut ska stödjas av hälften av medlemsstaterna och hälften av unionens befolkning. Finland hade också varit redo att utvidga området för beslut med kvalificerad majoritet mer än vad som nu blev fallet. Det voteringsystem som antogs kommer ändå att göra beslutsfattandet i unionen effektivare än enligt 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 konsti-

tutionella fördraget. Genom fördraget blir också stadgan om de grundläggande rättigheterna, som Europeiska rådet i Nice i december 2000 antog som en politisk förklaring, juridiskt bindande. Fördraget uppfyller så gott som fullt ut Finlands långsiktiga mål om starkare skydd för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i EU.

I förhandlingarna talade Finland också för att slutföra det arbete som pågått sedan Nicefördraget med att effektivisera och förnya den gemensamma handelspolitiken så att den klarar av att möta de utmaningar som omstruktureringen av den internationella handeln ställer. Finlands allmänna mål för en effektivare handelspolitik förverkligades i det konstitutionella fördraget.

I och med 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 gäller det särskilt om undantagen för det finländska arbetspensionssystemet, vissa bestämmelser om jordbruket i anslutningsfördraget, samernas ställning, Ålands särskilda status och de nordliga, mycket glest befolkade områdenas särskilda status. Den rättsliga kontinuiteten för de här bestämmelserna som specifikt gäller Finland säkerställdes i enlighet med målen.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Unionens utveckling och det konstitutionella fördraget

Den europeiska integrationen var företrädesvis en ekonomisk process så länge det kalla kriget varade i Europa. Efter det kalla krigets slut har den ekonomiska integrationen utvidgats med en mer politiskt inriktad dimension, vilket avspeglas i att Europeiska gemenskaperna förvandlades till Europeiska unionen genom Maastrichtfördraget 1993. Framväxten av den politiska dimensionen syns bl.a. i de kraftfulla insatserna för att utveckla en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och i att inrikes och rättsliga frågor blev ett centralt område för integrationen. Den nuvarande Europeiska unionen är en mer allomfattande och betydelsefull aktör för sina medlemsstater och medborgare än den tidigare gemenskapen.

Den europeiska integrationen genom unionen har varit ett lyckat projekt som också Finland har haft stor nytta att vara medlem av. Utrikesutskottet understryker att enskilda nationalstater

utan Europeiska unionen helt uppenbart skulle ha det svårare att sköta sina uppgifter och trygga medborgarnas välfärd. Integrationen har redan på ett tidigt stadium hjälpt oss att bemöta globalisationen och att bevara välfärdsstaten. Utan en gemensam marknad skulle företagen i Europeiska unionen sannolikt ha en svagare konkurrenskraft och ekonomin fungera mindre effektivt i och med att den vore hårt bunden av de nationella ramarna.

Oavsett den enorma nytta som integrationen fört med sig innebär globalisationen en allt större utmaning för hela Europa. Europa sackar i många avseenden efter t.ex. Förenta staterna, det må sedan gälla ekonomisk tillväxt, sysselsättning eller innovation. Tyngdpunkten i industriproduktionen förflyttas från gamla industriländer som de europeiska mot ekonomiska makter på uppgång typ Kina och Indien, som kommer att spela en allt viktigare roll också inom forskning och produktutveckling. Befolkningen i Europa åldras och det ställer sina särskilda krav både på den ekonomiska tillväxten och finansieringen av den offentliga sektorn. På grund av de här problemen har många viktiga EU-länder

drabbats av en svag ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet och det ger i sin tur utslag i politiska problem. Frankrike, Tyskland och Italien — unionens tre stora ursprungliga medlemmar — kan tjäna som exempel. Den ekonomiska nyttan, alltså unionens förmåga att förbättra den ekonomiska tillväxten, konkurrenskraften och sysselsättningen, spelar en viktig roll som politisk drivkraft för integrationen.

Det är politiskt lättare att driva på integrationen om ekonomin är på uppgång än om den stagnerar, trots att Europeiska unionens åtgärder de facto behövs bäst när medlemsstaterna drabbas av ekonomiska och strukturella problem. En bättre inre marknad för t.ex. tjänster och energi skulle göra Europa konkurrenskraftigare och förbättra villkoren för ekonomisk tillväxt och sysselsättning, men det är svårt att främja dem precis av den orsaken att många medlemsstater just nu befinner sig i ekonomiska svårigheter. Utan att förringa de sakliga grunderna för att utveckla unionens säkerhets- och försvarspolitik kan det framhållas om de senaste årens kraftfulla insatser för att utveckla den att man har velat gå vidare politiskt på det området för att det inte har lyckats på andra.

Ratificeringen av det konstitutionella fördraget stannade upp ett slag till följd av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna. Europeiska rådet fattade beslut om en tankepaus ända fram till juni 2006 för att medlemsstaterna ska kunna föra en offentlig debatt om fördraget. Statsrådets redogörelse var avsedd som underlag för debatten och bör inte uppfattas som ett surrogat för en proposition om ratificeringen. Under tankepausen har åtminstone vissa medlemsstater behandlat ratificeringen av det konstitutionella fördraget. Unionen har en mycket intensiv period av institutionell omorganisering bakom sig: tre viktiga fördragsreformer — Amsterdamfördraget 1997, Nicefördraget 2001, det konstitutionella fördraget 2004 — inom sju år. Det är viktigt att unionen löser problemen med det konstitutionella fördraget för att kunna koncentrera sig på substansen i sin egentliga verksamhet och på att utveckla den, inte minst för att förbättra konkurrenskraften och sysselsättning-

en genom att utveckla den gemensamma marknaden.

Det konstitutionella fördraget har stött på reella motgångar i många EU-länder, dels beroende på ländernas inrikespolitiska svårigheter. Problemen med det konstitutionella fördraget är inte nödvändigtvis en orsak utan en konsekvens av större politiska problem som hänger samman med kärnländernas ekonomiska och strukturella problem som ländernas politiska system inte har kunnat bemöta på ett tillfredsställande sätt. Under sådana förhållanden får unionen ofta agera syndabock.

Utrikesutskottet understryker att varken unionens eller det konstitutionella fördragets nuvarande problem beror på de nya medlemsstaterna och utvidgningen av unionen. De nya medlemsstaterna har lämnat ett konstruktivt bidrag till unionens verksamhet och tillför den gott om nödvändig ny livskraft. Utvidgningen innebär redan i sig en betydande tillväxt av den inre marknaden och ger unionen större tyngd internationellt. Utvidgningen är en framgångshistoria och ger hopp om att unionen ska kunna lägga in en ny växel i framtiden.

Unionens största problem beror helt klart på de gamla medlemsstaterna, som saknar politisk vilja att driva på unionen. Därför förefaller t.ex. ett fördjupat samarbete, som det konstitutionella fördraget ger goda möjligheter till, inte att vara svaret på hur unionen ska utvecklas, trots att en sådan samgång mellan medlemsstater tidvis tjänat som behändigt redskap för att fördjupa integrationen. Ett fördjupat samarbete, alltså att en mindre grupp länder avancerar snabbare än andra inom något politikområde, är inte lösningen om de viktigaste medlemsländerna inte kan uppmobilisera en vilja att fördjupa samarbetet och är oense om vilka åtgärder som är de rätta med tanke på unionen. Det förefaller också uppenbart att man inte söker lösningar på unionens framtidsproblem i en utveckling mot en förbundsstat, eftersom det konstitutionella fördraget inte innehåller några nämnvärda öppningar i den här riktningen.

Enligt utrikesutskottet är det viktigt att föra en ännu grundligare offentlig debatt om unio-

nens verksamhet och mål. Till denna del hänvisar utskottet till stora utskottets utlåtande (StoUU 2/2006 rd), som noterar medborgarnas allt mer kritiska inställning och bristande intresse för unionen och uppmanar att ta medborgarnas EU-kritik på allvar och öka dialogen med allmänheten och frivilligorganisationerna. Utskottet understryker att en öppen debatt på ett tidigt stadium om unionens centrala projekt ger en hållbar grund för att driva på unionens politik med uppbackning från medborgarna. Det är absolut avgörande att unionsmedborgarna anser sig ha nytta av unionen.

Det konstitutionella fördraget och utvidgningen

Utrikesutskottet understryker att utvidgningen av Europeiska unionen spelar en mycket viktig roll för att främja stabiliteten och välfärden i Europa. Utvidgningen har i sig varit unionens mest effektiva långsiktiga säkerhetspolitiska verktyg. I statsrådets redogörelse framhålls att unionen också i framtiden bör vara öppen för alla stater i Europa som uppfyller villkoren för medlemskap. Utrikesutskottet omfattar regeringens syn att exakta gränser inte bör dras upp i förväg för unionen och framhåller utvidgningens öppna och objektiva karaktär. En likvärdig behandling av ansökarländerna och möjlighet att avancera på egna meriter har visat sig vara en hållbar grund för utvidgningspolitiken. Ett medlemskap är möjligt för alla länder i Europa som klarar av villkoren för medlemskap. Men samtidigt bör unionen se om sin egen kapacitet att ta emot nya medlemmar. En trovärdig utvidgningsprocess spelar en avsevärd roll för stabiliteten i Europa och samtidigt för unionens egen livskraft.

Unionens förmåga att erbjuda trovärdiga medlemskapsutsikter bl.a. för länderna på Västra Balkan — vilket enligt utredning till utskottet är en väsentlig drivkraft för reformer i länderna — kräver en mer övergripande reform typ det konstitutionella fördraget och möjligheter att ta emot nya medlemsstater. På grund av utvidgningen måste unionen se till att den kan fungera och anpassa sig. Som utskottet ser det kan det

konstitutionella fördraget förbättra villkoren för en fortsatt utvidgningspolitik avsevärt. Men med hänvisning till annan utredning i saken noterar utskottet att en fortsatt utvidgning tekniskt sett är möjlig också utan det konstitutionella fördraget. I så fall måste de institutionella ändringar som utvidgningen kräver göras separat i och i samband med anslutningsfördragen.

Utrikesutskottet konstaterar att utvidgningen är en betydelsefull process med vittgående konsekvenser för unionen. På grund av sin betydelse kräver utvidgningspolitiken ett brett politiskt samförstånd mellan medlemsländerna. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om utvidgningen UtUU 9/2005 rd från september 2005, där det förutsatte en bred politisk debatt om unionens utvidgningspolitik för att medborgarna ska få en klarare uppfattning om utvidgningspolitikens mål och resultat. Det noterar att också rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) i december 2005 rekommenderade att medlemsstaterna för en aktiv politisk debatt om utvidgningspolitiken för att förankra den hos. Så har det redan skett i flera medlemsstater. Avsnittet om utvidgningen i redogörelsen är enligt utskottets mening helt otillräckligt och svarar inte mot det slag av samlad redogörelse som utskottet avsett (UtUU 9/2005 rd). För en grundlig offentlig debatt om utvidgningspolitiken krävs det ett bredare material till underlag och utförligare motiveringar av regeringens ståndpunkt.

Utrikesutskottet föreslår att EU:s utvidgningspolitik behandlas samlat utifrån statsrådets redogörelse om unionens utvidgningspolitik under riksmötet 2006.

Beredningen av det konstitutionella fördraget

Det konstitutionella fördraget bereddes av EU:s framtidskonvent 2002—2003 och resultatet lades till grund för regeringskonferensen 2003—2004, där fördraget förhandlades fram. Det undertecknades den 29 oktober 2004, och för att kunna träda i kraft måste det ratificeras av samtliga medlemsstater i Europeiska unionen.

Riksdagen har aktivt deltagit i förhandlingarna om det konstitutionella fördraget, först i kon-

ventsfasen då företrädarna för riksdagen deltog i konventets arbete och senare i en intensiv dialog med regeringen då regeringen förhandlade om fördraget i regeringskonferensen. Regeringen har lämnat sammanlagt tre redogörelser till riksdagen på olika stadier av beredningen av det konstitutionella fördraget (SRR 3/2001 rd, SRR 2/2003 rd, SRR 6/2005 rd). Regeringen har underrättats om riksdagens ståndpunkt till de olika förhandlingsfaserna genom utrikesutskottets betänkande om förberedelserna i konventet (UtUB 18/2001 rd) och konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (UtUB 4/2003 rd).

Utrikesutskottet framhåller i likhet med stora utskottet (StoUU 2/2006 rd) att regeringen tacknämligt sett till att riksdagen kunnat påverka fördraget i alla beredningsfaser och i alla sakfrågor som förhandlats.

En allmän bedömning om det konstitutionella fördraget

I statsrådets redogörelse framhålls att det konstitutionella fördraget utgör en balanserad helhet som är acceptabel för Finland. Stora utskottet påpekar i sitt utlåtande (StoUU 2/2006 rd) att det konstitutionella fördraget och de ändringar det medför bringar klarhet i Europeiska unionens rättssystem och effektiviserar unionens förhandlingsförmåga samt utgör en helhetslösning som stärker demokratin i unionen och medborgarnas ställning och att fördraget därmed kan accepteras som sådant.

Utrikesutskottet omfattar regeringens bedömning att det konstitutionella fördraget utgör en balanserad helhet som Finland kan acceptera.

Unionens rättsliga struktur

Enligt utrikesutskottets mening kan det konstitutionella fördraget anses ha lyckats i ambitionen att förenkla och förtydliga unionens fördragsgrund i och med att det träder i stället för de tidigare separata fördragen. Med det konstitutionella fördraget får Europeiska unionen ett enda,

enhetligt fördrag. Det enda undantaget är fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen, som kommer att stå kvar som ett separat fördrag. Det konstitutionella fördraget rubbar inte unionens grundläggande karaktär av gemenskap för både medlemsstater och medborgare.

Unionens rättsliga grundstruktur förändras inte genom det konstitutionella fördraget. I juridisk mening är fördraget ett folkrättsligt fördrag, och det lönar sig inte att dra några slutsatser om fördragets rättsliga karaktär utifrån ordet konstitutionell i fördragets titel. Medlemsstaterna spelar en avgörande roll som källa till unionens befogenhet. I det konstitutionella fördraget finns nu inskrivet att medlemsstaterna kan träda ut ur unionen.

Det konstitutionella fördraget skapar större klarhet i unionens rättsliga struktur inte minst genom att det upphäver Maastrichtfördragets indelning i tre separata pelare och tillför unionen rättslig personlighet. Oberoende av att pelarindelningen försvinner har den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kvar sin karaktär av mellanstatlig verksamhet där unionen saknar egen självständig befogenhet. I rättsliga och inrikes frågor förändrar den avskaffade pelarindelningen framför allt EG-domstolens roll genom att lagstiftningen om straffrättsliga frågor och polissamarbete ordnas in under domstolens befogenhet.

De grundläggande och de mänskliga rättigheterna

Det konstitutionella fördraget betyder att de grundläggande rättigheterna förstärks avsevärt i unionen, vilket var vad riksdagen eftersträfvade i sina kommentarer till förhandlingarna om fördraget. Den viktigaste reformen är stadgan om de grundläggande rättigheterna, som blir juridiskt bindande i och med att den tas in som del II i fördraget. Stadgan har hittills varit antagen som politisk förklaring utan att vara juridiskt bindande. Utrikesutskottet anser att stadgans rättsliga giltighet förstärker de grundläggande rättigheterna i unionen på ett betydande sätt.

Utskottet hänvisar till arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande (AjUU 5/2006 rd) och ser det som en stor förbättring och helt i linje med Finlands mål att bestämmelser om jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts upp på fördragsnivå. Det förstärker principen om jämställdhet och ger den bredare tillämplighet. Det förstärker också unionens sociala dimension.

Genom det konstitutionella fördraget blir unionen part också i europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. I praktiken betyder tillträdet till konventionen att Europeiska unionens domstol binds starkare upp till konventionen och praxis under konventionen och att unionens institutioner ställs under utomstående kontroll av de mänskliga rättigheterna. EG-domstolen hävdar att den rättsliga grund som det konstitutionella fördraget ger för unionens tillträde till konventionen om mänskliga rättigheter är ett absolut villkor. Utrikesutskottet påpekar att villkoren ännu inte är lika med tillträde i egentlig mening; för det krävs det en lång rad åtgärder. Utskottet tillstyrker att unionen tillträder konventionen, men understryker att åtgärden inte i sig direkt förbättrar de internationella ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas status eller tillämplighet i unionen, eftersom konventionen i första hand gäller medborgerliga och politiska rättigheter. Därför lyfter utskottet här fram de konventioner om mänskliga rättigheter som förhandlats fram inom FN och betydelsen av att unionens medlemsstater verkställer dem i sin verksamhet.

Vissa sakkunniga påpekar i sina bedömningar att det i det konstitutionella fördraget fortfarande är oklart om de grundläggande principerna i EG-rätten fortsatt ska vara de fyra ekonomiska friheterna (fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft) eller de grundläggande rättigheter som anges i del II av fördraget.

Utrikesutskottet hänvisar till sakkunnigutredning och framhåller att det konstitutionella fördraget kommer att stärka de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i unionen och att det är viktigt att ta fram ett system för konsekvent och tillräcklig föregående kontroll av förslagen till EU-lagstiftning för att rättigheterna ska till-

godoses. Utskottet föreslår att regeringen arbetar aktivt för att införa sådana förfaranden i Europeiska unionen.

Utrikesutskottet ser det som ett betydande framsteg att de grundläggande och de mänskliga rättigheterna och jämställdheten förstärks i unionen. Samtidigt understryker utskottet att förhandskontroll av rättigheterna bör ingå som ett systematiskt led i beredningen av rättsakter i unionen.

Befogenhetsfördelningen

Den grundläggande principen för befogenhetsfördelningen i det konstitutionella fördraget är tilldelad befogenhet, alltså att unionen fungerar inom gränserna för den befogenhet den tilldelats genom fördraget. Unionens befogenhet är begränsad särskild befogenhet medan medlemsstaterna har allmän befogenhet. Unionens befogenhet omfattas av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Det konstitutionella fördraget innehåller en flexibilitetsklausul, som innebär att ett enhälligt råd med kommissionens och Europaparlamentets godkännande kan vidta de åtgärder det anser nödvändiga om det visar sig att unionen behöver agera för att något mål i det konstitutionella fördraget ska nås och det i fördraget inte finns bestämmelser om nödvändiga befogenheter. Den nuvarande flexibilitetsklausulen begränsar sig till åtgärder som behövs på den inre marknaden.

Ett av målen i fördraget är att precisera befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, inte minst med tanke på ambitionen att förtydliga och förenkla fördragen. Meningen har samtidigt varit att bedöma om befogenhetsfördelningen är lämplig och om kontrollen av subsidiaritetsprincipen fungerar. I det konstitutionella fördraget är befogenheterna indelade i tre grupper: unionens exklusiva befogenhet, unionens och medlemsstaternas delade befogenhet och områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Fördraget specificerar områdena för unionens åtgärder enligt den här

uppdelningen. Regeringen påpekar att uppdelningen inte helt svarar mot Finlands syn på saken men är en precisering av unionens och medlemsstaternas befogenheter.

I det konstitutionella fördraget finns ingen allmän bestämmelse om öppen samordning, men ett liknande förfarande återfinns i vissa av bestämmelserna om den rättsliga grunden i del III av fördraget (socialpolitik, forskning, folkhälsa, industri), som social- och hälsovårdsutskottet tagit upp i sitt utlåtande (ShUU 5/2006 rd). Enligt statsrådets redogörelse handlar de här områdena om samarbete och samordning som faller inom unionens befogenhet, inte om öppen samordning i egentlig mening. Den öppna samordningen står kvar i fördraget som ett oreglerat, flexibelt och mellanstatligt politiskt samarbetsredskap. Utrikesutskottet noterar att detta tillgodoser riksdagens mål inför förhandlingarna att inte skriva in den öppna samordningen i fördraget (UtUB 4/2003 rd).

De nationella parlamenten

Utrikesutskottet hänvisar till stora utskottets utlåtande (StoUU 2/2006 rd), som i detalj tar upp de nationella parlamentens stärkta ställning i unionens beslutsfattande. Det konstitutionella fördraget ger rent generellt de nationella parlamenten ett större medinflytande, men det inverkar inte direkt på riksdagens befogenhet att behandla frågor som besluts i unionen. Enligt vår nationella lagstiftning omfattas alla frågor som besluts i EU av riksdagens lagstiftningsmakt eller rätt att få information. De reformer som fördraget för med sig, som att riksdagen kan rikta sina ställningstaganden direkt till unionens institutioner, bör ses som subsidiära och kompletterande till riksdagens nuvarande befogenheter.

Riksdagen har för avsikt att genomföra den subsidiaritetskontroll som det konstitutionella fördraget tilldelar de nationella parlamenten i samband med den normala behandlingen av EU-frågor.

Den institutionella strukturen och beslutsfattandet

I förhandlingarna om den institutionella strukturen utgick Finland från balans mellan institutionerna, jämlikhet mellan medlemsstaterna och bred tillämpning av gemenskapsmetoden. Utrikesutskottet framhåller att gemenskapsmetoden kräver en fortsatt självständig och stark kommission.

Det konstitutionella fördraget innebär vissa stora förändringar i unionens institutionella struktur, men institutionerna står i huvudsak kvar som sådana. Utrikesutskottet hänvisar till stora utskottets utlåtande (StoUU 2/2006 rd), där den institutionella strukturen behandlas i detalj. Vissa av de enskilda institutionella lösningarna, inte minst att stärka Europeiska rådet och införa en permanent ordförande i det, är inte i linje med Finlands ursprungliga mål vid förhandlingarna.

Europaparlamentet

Det konstitutionella fördraget stärker Europaparlamentets ställning i unionens beslutsprocess i betydande grad. I och med att lagstiftningsordningen blir huvudregel i beslutsprocessen får Europaparlamentet en starkare position som parallell lagstiftare till rådet. En del sakkunniga framhåller i sina bedömningar att en starkare ställning för lagstiftningsordningen, där alltså rådet och Europaparlamentet är likvärdiga beslutsfattare, på ett lyckat sätt lyfter fram unionens karaktär av gemenskap mellan medlemsstater (rådet) och medborgare (Europaparlamentet). Det konstitutionella fördraget ger parlamentet rätt att besluta om vem som utnämns till kommissionsordförande. Parlamentet stärker också sitt fotfäste i unionens budgetförfarande. Fördraget ruckar inte på antalet platser i parlamentet eller fördelningen av platser, men stipulerar att de får vara högst 750. I framtiden fattar Europeiska rådet på initiativ av Europaparlamentet ett europeiskt beslut om antalet platser i parlamentet och fördelningen av dem.

Europeiska rådet

Genom det konstitutionella fördraget blir Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas re-

geringschefer, en institution i egentlig mening i unionen. Hittills har Europeiska rådet inofficiellt tjänat som den mellanstatliga institution som styrt unionens verksamhet, men rådets faktiska roll i beslutsprocessen har hela tiden stärkts och institutionaliserats. Med det konstitutionella fördraget kommer Europeiska rådet att få en ordförande med en mandatperiod på två och ett halvt år. Ordföranden ska leda Europeiska rådets möten, bevaka förberedelserna och kontinuiteten i arbetet och företräda den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på rådsnivå. Europeiska rådets permanenta ordförande kan förväntas bli en synlig representant och aktör för unionen på samma sätt som kommissionsordföranden.

Den viktigaste uppgiften för Europeiska rådet är fortsatt att dra upp de allmänna politiska riktlinjerna för unionen. Det konstitutionella fördraget bemyndigar dessutom Europeiska rådet att fatta beslut som tidigare har krävt ändring av fördragen (förenklat förfarande för ändring och bemyndigandeklausuler). Europeiska rådet kan med enhällighet fatta beslut om ändringar i del III i fördraget, men bara genom att ändra substansen i gällande bestämmelser. Rådet kan inte ge unionen fler befogenheter än vad som läggs fast i fördraget. För ökade befogenheter krävs det fortfarande att en regeringskonferens sammankallas. Regeringen påpekar i sin redogörelse att också om en viss befogenhet att ändra fördraget genom detta förenklade förfarande för ändring formellt överförs från medlemsstaterna (regeringskonferens) till en EU-institution (Europeiska rådet), gör Europeiska rådets sammansättning och beslutsförfarande sitt för att minska ändringens betydelse. Rådet består av företrädare för medlemsstaterna och fattar i sådana fall sina beslut med enhällighet. Dessutom begränsar sig det förenklade förfarandet för ändring till del III av fördraget.

Riksdagen hade mycket starka förbehåll mot att bemyndiga Europeiska rådet att göra ändringar i det konstitutionella fördraget, men ansåg det hur som helst nödvändigt att förfarandets räckvidd avgränsas tillräckligt entydigt och att alla medlemsstaters godkännande ställs som villkor

för ikraftträdandet. Regeringens hållning är att bemyndigandena för Europeiska rådet är acceptabla efter de avgränsningar som gjorts i dem under förhandlingarna.

I likhet med regeringen ställde sig riksdagen vid förhandlingarna om det konstitutionella fördraget mycket reserverat till att förstärka Europeiska rådet, eftersom det kunde urholka den s.k. gemenskapsmetoden som bygger på balans mellan institutionerna. Utrikesutskottet ser ändå en viss logik i regeringens ståndpunkt att den samlade institutionella lösningen i fördraget är en kompromiss och att det som ett led i kompromissen var motiverat att godkänna en starkare ställning för Europeiska rådet vid förhandlingarna.

Det faktum att Europeiska rådet genom det konstitutionella fördraget blir en officiell institution i unionen förutsätter enligt utrikesutskottet att regeringen tar det parlamentariska ansvaret för alla sina åtgärder i Europeiska rådet och i den nationella beredningen av de frågor som tas upp i Europeiska rådet. Med stöd av 97 § i grundlagen ska riksdagen höra statsministern inför Europeiska rådets möten och statsministern ska lämna en utredning om mötesresultaten också efter mötena. Riksdagen har fått muntlig information från statsministern. Republikens president har också regelbundet deltagit i Europeiska rådets möten, men det parlamentariska ansvaret omfattar inte presidentens åtgärder i rådet.

Stora utskottet kräver i sitt utlåtande (StoUU 2/2006 rd) att riksdagens roll i den nationella beredningen inte får urholkas genom att Europeiska rådet förstärks och får nya befogenheter. Detta gäller helt entydigt också unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, som klart ingår i regeringens befogenhet. Utrikesutskottet påpekar redan nu att Europeiska rådets förändrade status kommer att kräva regelmässig och effektivare utfrågning av rådet, inbegripet att statsministerns muntliga redogörelser kompletteras med skriftligt material om förberedelserna inför Europeiska rådet.

Utrikesutskottet tar inte ställning till vilka konsekvenser det kan få för grundlagen att det konstitutionella fördraget träder i kraft. Grundlagsutskottet får ta ställning till dem i samband

med en proposition om ratificering av fördraget. Grundlagsutskottet noterar i ett tidigare utlåtande om det konstitutionella fördraget (GrUU 7/2003 rd) att Europeiska rådets status som officiell institution i unionen inte är helt utan betydelse med tanke på procedurerna mellan republikens president och regeringen.

Med stöd av utredning understryker utrikesutskottet att det grundläggande problemet med att Europeiska rådet får en starkare ställning är att verksamheten inte omfattas av tillräckligt starka kontroll- och ansvarsmekanismer. Därför spelar varje medlemsstats parlamentariska mekanism för Europeiska rådet en stor roll. Vid sidan av statsministern har republikens president regelbundet deltagit i Europeiska rådets möten. I Finland omfattas bara statsministerns och regeringsmedlemmarnas åtgärder av behörig demokratisk legitimitet och ansvar.

Ordförandeskapet i rådet

Den nya ordningen för ordförandeskapet i rådet motsvarar Finlands ursprungliga mål med undantag av ordförandeskapet i rådet för yttre förbindelser, som ska tas över av unionens utrikesminister i stället för en representant för medlemsstaterna. Det konstitutionella fördragets skrivningar om det nya ordförandeskapet i ministerrådet rubbar det nuvarande roterande ordförandeskapet, som inneburit att ordförandeskapet för rådets organ har roterat halvårsvis mellan medlemsstaterna. Enligt fördraget svarar medlemsstaterna fortsatt för ordförandeskapet i råden i deras olika konstellationer (utom rådet för yttre förbindelser). Rådet för yttre förbindelser och rådet för allmänna frågor skiljs åt.

Det konstitutionella fördraget bestämmer inte i sig detaljerna i den nya ordförandeordningen, utan Europeiska rådet lägger fast villkoren genom ett europeiskt beslut. Medlemsstaterna har gjort upp om den exakta substansen i beslutet i december 2004. Enligt uppgörelsen ska en grupp bestående av tre medlemsstater ha hand om ordförandeskapet i ett enskilt råd under 18 månaders tid. Grupperna bestäms utifrån opartisk rotation och varje gruppmedlem fungerar turvis som rådsordförande i sex månaders tid. Medlem-

marna i en grupp kan komma överens om alternativa lösningar, t.ex. att avstå från ordförandeskapet till förmån för någon annan.

Det permanenta ordförandeskapet i Europeiska rådet spelar en avgörande roll för utvärderingen av ordförandeskapssystemet i och med att ordförandeskapet har varit den synligaste och viktigaste posten under en medlemsstats ordförandeskap. Nu när ordförandeskapet i Europeiska rådet ska ändras från ett roterande ordförandeskap till ett system med en särskilt utnämnd och mer permanent tjänsteman fräntas det nuvarande roterande ordförandeskapet sitt tyngsta element. I det avseendet spelar det ingen större roll för en enskild medlemsstats medinflytande om ordförandeskapet i ett råd förvandlas till ett gruppordförandeskap. För rådets verksamhet är ett mer kontinuerligt och långsiktigt gruppordförandeskap uppenbart till större nytta än det medinflytande som eventuellt går förlorat för en enskild medlemsstat när den inte längre har kvar sin ensamrätt till ett rådsordförandeskap.

Kvalificerad majoritet

För begreppet kvalificerad majoritet i ministerrådet och Europeiska rådet ville Finland ha enkel dubbel majoritet, dvs. ett system med kvalificerade majoriteter där det för beslut krävs att hälften av medlemsstaterna och av medborgarna i medlemsstaterna ställer sig bakom det. En sådan beslutsmodell skulle ha varit klar, effektiv och rättvis. Det blev kvalificerad majoritet i det konstitutionella fördraget, alltså att det i regel krävs minst 55 procent av medlemsstaterna och 65 procent av unionens sammanräknade befolkning. I den här modellen behövs det minst fyra medlemsstater för att stoppa ett beslut.

Den nya ordningen för beslut med kvalificerad majoritet ger de fyra största medlemsstaterna något större tyngd i beslutsfattandet. Det är värt att notera att Finlands och andra ungefär lika stora medlemsstaters medinflytande i stor utsträckning är oförändrat i den nya ordningen. Utrikesutskottet omfattar stora utskottets syn (StoUU 2/2006 rd) att modellen i det konstitutionella fördraget inte är lyckad. Enkel dubbel majoritet hade varit en klart bättre lösning. Men

jämfört med det nuvarande Nicefördraget är ordningen rättvisare och tydligare och kräver inga ändringar om unionen utvidgas ytterligare. Utrikesutskottet kan acceptera definitionen av kvalificerad majoritet i fördraget.

Beslut med kvalificerad majoritet

Finland har inskräpvt att unionen måste få att fungera effektivare. En sätt att få den att fungera effektivare är att ta fler beslut med kvalificerad majoritet. Det är en fullt motiverad allmän ambition, anser utrikesutskottet. Erfarenheterna av unionens funktion i praktiken visar att mindre medlemsstater som Finland har nytta av att beslutas med kvalificerad majoritet. Med det konstitutionella fördraget övergår EU från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i sammanlagt 17 frågor. Finland hade gärna sett att beslutsfattandet med kvalificerad majoritet hade utvidgats ännu mer, bl.a. till miljöbeskattningen och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrikesutskottet ser positivt på att beslut med kvalificerad majoritet får större räckvidd genom det konstitutionella fördraget.

Stora utskottet noterar i sitt utlåtande (StoUU 2/2006 rd) att det nya fördraget innebär att kvalificerad majoritet tillämpas på beslut som gäller straffrätten, till vissa delar i strid med Finlands förhandlingsmål.

Beslutsförfarandena

Det konstitutionella fördraget betyder färre beslutsförfaranden i unionen. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet blir huvudregel i lagstiftningen. Det är praktiskt taget detsamma som det nuvarande medbeslutandeförfarandet. Fördraget vidgar det ordinarie lagstiftningsförfarandets räckvidd. Det kommer att tillämpas på 86 områden i stället för 37 som nu. Vid sidan av det ordinarie lagstiftningsförfarandet finns det särskilda lagstiftningsförfarandet som tillämpas på 30 områden. Det särskilda förfarandet tillämpas på områden med särskild karaktär eller områden som är politiskt känsliga för medlemsstaterna. Det främsta undantaget från lagstiftningsförfarandet är den gemensamma utrikes- och säker-

hetspolitiken, där det enligt det konstitutionella fördraget inte kan utfärdas rättsakter som kan hänföras till lagstiftning. I vissa frågor som omfattas av beslut med kvalificerad majoritet har medlemsstaterna i förekommande fall möjlighet att kräva beslut med enhällighet (ett slags nödbroms). Som utrikesutskottet ser det är det viktigt att beslutsförfarandena i unionen blir färre och tydligare för att unionen ska bli effektivare och lättare att greppa.

Europeiska kommissionen

För kommissionens vidkommande eftersträfvade Finland en lösning som garanterar en oavhängig och fungerande kommission. Det konstitutionella fördraget förändrar inte kommissionens grundläggande uppgifter. Regeringen anser i sin redogörelse att kommissionen får en starkare ställning och bättre villkor bl.a. för att pelarindelningen avskaffas, vilket förstärker kommissionens roll som huvudsaklig initiativtagare till lagstiftning. Med stöd av utredning konstaterar utrikesutskottet att en slutlig bedömning av hur kommissionens ställning utvecklats med det konstitutionella fördraget kan göras först när det förstärkta Europeiska rådet har lagt fast sin praxis och det har kunnat konstateras vilken effekt det får för kommissionens ställning. Utrikesutskottet understryker att det är viktigt för balansen i den institutionella strukturen att kommissionen utnyttjar den betydande befogenhet som den tilldelats fullt ut.

Finlands mål för kommissionens sammansättning var att det finns en medlem med rösträtt från varje medlemsstat. För Finland var det viktigt att undvika formella hierarkier inom kommissionen och att hålla fast vid en absolut rättvis rotation. En modell med en mindre kommission och rättvis rotation ingick redan i Nicefördraget. Avgörandet om kommissionen i det konstitutionella fördraget tillgodoser enligt utskottets mening Finlands minimikrav.

Enligt det konstitutionella fördraget kommer Europeiska kommissionen att ha ett medlemsantal som svarar mot två tredjedelar av antalet medlemsstater. Rent praktiskt betyder det att varje medlemsstat saknar egen kommissionär

under var tredje femårsperiod för kommissionen. I den första kommissionen som utses enligt det konstitutionella fördraget finns det en medlem från varje medlemsstat och därefter införs en nerbantad kommission när den förstas mandattid löper ut (sannolikt 2014, om det konstitutionella fördraget träder i kraft innan nästa kommission utses 2009). Det här blir ett slags övergångsperiod. Enligt Nicefördraget blir det aktuellt med en mindre kommission när medlemsstaterna är fler än 27, alltså i praktiken med Kroatiens medlemskap.

Finlands minimikrav var en sammansättning där medlemmarna byts ut rättvist. Det kravet blev tillgodosett i fördraget. Alla medlemmarna i den mindre kommissionen har fortfarande rösträtt. Utrikesutskottet instämmer i regeringens åsikt att det är ett bättre slutresultat än konventionens förslag att kommissionen ska delas upp i kommissionärer med och utan rösträtt. Utskottet konstaterar med stöd av utredning att det sannolikt kommer att spela en stor roll för unionens funktion att kommissionen bantas ner och att det behövs större öppenhet i kommissionens arbete i relation till medlemsstaterna.

Enligt utredning till utskottet har medborgarna haft lättare att acceptera en sådan kommissionssammansättning där det finns en medlem från varje medlemsstat—utan att det fördunklat principen att kommissionärerna är oavhängiga av sina respektive stater. Det har också garanterat tillgången till expertis på särförhållandena i enskilda medlemsstater i kommissionskollegiet. Genom utveckling av kommissionens arbete har kollegierna kommit att fungera ännu bättre. Kommissionärerna har förberett frågor i tematiska kommissionärsgupper, i stil med regeringens arbete i ministerutskott hos oss. Kommissionsordförandens möjligheter att leda arbetet i kommissionen har förbättrats. Därför är det enligt utrikesutskottets mening inte nödvändigt att minska kommissionen av effektivitetsskäl i den utvidgade unionen. En kommission enligt det konstitutionella fördraget uppfyller redan i sig riksdagens grundläggande krav på en fungerande och oavhängig kommission.

Unionens utrikesminister

Genom det konstitutionella fördraget inrättas ett mandat för unionens utrikesminister. Utrikesministern är ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor och i sin egenskap av kommissionsmedlem samtidigt vice ordförande i kommissionen med ansvar för yttre åtgärder. Utrikesministern förenar alltså i sig den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, kommissionären för yttre åtgärder och ordförandelandets mandat i rådet för yttre förbindelser. Meningen är att inrätta en europeisk avdelning för yttre åtgärder under unionens utrikesminister. Utrikesministern och den europeiska avdelningen för yttre åtgärder behandlas närmare längre fram.

Europeiska unionens domstol

Unionens domstolssystem bevaras huvudsakligen oförändrat i det konstitutionella fördraget. Benämningen EG-domstol blir Europeiska unionens domstol som ett tecken på domstolens ökade uppgifter i och med att pelarstrukturen avskaffas och samarbetet i rättsliga och inrikes frågor ställs under domstolens jurisdiktion. I fördraget ingår bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i regel inte i domstolens befogenhet. Domstolen behandlar bara restriktiva åtgärders (sanktioner) laglighet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, alltså en klar förbättring med tanke på rättssäkerheten.

Utrikesutskottet påpekar att det konstitutionella fördraget innehåller avgöranden om unionens institutionella struktur som inte varit förenliga med Finlands förhandlingsmål, men det omfattar regeringens syn att helheten i fördraget är acceptabel.

Utrikesutskottet instämmer i stora utskottets åsikt att riksdagens roll i de nationella förberedelserna inför Europeiska rådet inte får minska med att det konstitutionella fördraget träder i kraft.

Rättsliga och inrikes frågor

Det konstitutionella fördraget förstärker unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa framför allt genom att pelarindelningen avskaffas. Därmed bildar gemenskapspelarens rättsliga och inrikes frågor (politik avseende visering, asyl, invandring, annan fri rörlighet för personer och civilrättsligt samarbete) en integrerad helhet med tredje pelarens straffrättsliga samarbete och polissamarbete i fördraget. Innehållsligt tillför fördraget ingenting nytt till unionens rättsliga och inrikes åtgärder, men det förbättrar villkoren och effektiviteten avsevärt genom att skapa enhetliga förfaranden. För förvaltningsutskottet (FvUU 7/2006 rd) är det viktigt att de allmänna rättsliga principerna och principerna för unionens befogenhet och för utövning av unionens befogenhet, som subsidiaritet och proportionalitet, omfattar hela området för rättsliga och inrikes frågor nu när pelarstrukturen försvinner.

Det konstitutionella fördraget ger en rättslig grund åt samarbetet kring skydd och beredskap, som spelar en viss roll också för solidaritetsklausulen i fördraget. Förvaltningsutskottet betraktar den rättsliga grunden för skydd och beredskap som en betydelsefull reform (FvUU 7/2006 rd). Den togs upp i konventets förslag på initiativ av Finlands representanter.

Lagutskottet fäster i sitt utlåtande (LaUU 5/2006 rd) särskild uppmärksamhet vid förslaget att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Finland ställde sig inte bakom förslaget i fördragsförhandlingarna. Lagutskottet hoppas att regeringen överväger åtgärder för att stoppa att myndigheten inrättas—vilket kräver beslut med enhällighet—om det blir aktuellt. Utrikesutskottet konstaterar att en eventuell proposition om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet lämnas till riksdagen för behandling enligt 96 § i grundlagen.

Utrikesutskottet hänvisar till förvaltningsutskottets (FvUU 7/2006 rd) och lagutskottets (LaUU 5/2006 rd) utlåtanden, där bestämmelserna om rättsliga och inrikes frågor i det konstitutionella för-

draget i det stora hela bedöms som acceptabla och omfattar denna bedömning.

Solidaritetsklausul

I det konstitutionella fördraget ingår en solidaritetsklausul, som förpliktar unionen och dess medlemsstater att handla solidariskt, om en medlemsstat utsätts för en terroristattacker eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Biståndsåtgärder enligt solidaritetsklausulen omfattar alla resurser som ställs till unionens förfogande, också militära sådana. I de nuvarande unionsfördragen finns ingen bestämmelse motsvarande solidaritetsklausulen. Trots att det konstitutionella fördraget inte har trätt i kraft åtog sig medlemsstaterna efter terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004 att handla solidariskt för att bekämpa terrorism. Solidaritetsklausulen har med andra ord genomförts oberoende av att fördraget inte är i kraft.

Utrikesutskottet ser solidaritetsklausulen som ett naturligt åtagande i ett sammanhållet politiskt förbund som unionen. I sina tidigare ställningstaganden har utskottet framhållit den ökade betydelsen av nya hotbilder och menar att solidaritetsklausulen i verkligheten spelar en allt viktigare roll. Informationsutbyte och ett smidigt samarbete mellan de civila myndigheterna i unionen bidrar till det slag av vardagsnära säkerhet som medborgarna förväntar sig av EU. Med det konstitutionella fördraget och genomförandet av solidaritetsklausulen blir det Europeiska rådets sak att bedöma hoten mot unionen, påpekar utskottet.

Enligt utredning till utrikesutskottet förbereder sig olika förvaltningar i Finland för biståndsåtgärder enligt solidaritetsklausulen som ett led i sin normala beredskap för undantagsförhållanden. Det är viktigt att de legislativa och administrativa villkoren för åtgärder enligt klausulen uppdateras och att det ses till att samarbetet fungerar i praktiken i hela statsförvaltningen.

Utskottet understryker att unionen inte bör ställa några artificiella restriktioner eller kriterier för tillämpning av solidaritetsklausulen, utan att situationen bör bedömas från fall till fall. Det

centrala i bedömningen är alltid att en medlemsstat begär hjälp utifrån solidaritetsklausulen.

I del I av det konstitutionella fördraget utgör solidaritetsklausulen en helhet för sig, skilt från den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Men det föreskrivs om genomförande av klausulen i del III om unionens yttre åtgärder och unionens utrikesminister och kommissionen tilldelas uppgifter vid genomförandet. Rådet ska biträdas av Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, med stöd av de strukturer som utvecklats inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet anser att modellen är inkonsekvent och poängterar att det skulle falla sig naturligare för t.ex. rådet för rättsliga och inrikes frågor och de ständiga representanternas kommitté (Coreper) att tjäna som samordnande organ. Man kan anta att de delvis inkonsekventa bestämmelserna om genomförande av solidaritetsklausulen i fördraget kan förklaras med vissa brister i förhandlingsprocessen och med att den internationella terrorismen var en betydande drivfjäder för att solidaritetsklausulen skrevs in. Dessutom antogs unionens militära krishanteringsresurser spela en viktigare roll i genomförandet av solidaritetsklausulen än vad man har anledning att anta i det nuvarande läget.

På initiativ av rådet för rättsliga och inrikes frågor tas en kris- och katastrofordning fram för unionen med procedurer som är lämpliga för att genomföra solidaritetsklausulen. Det som talar för en sådan ordning är att de civila myndigheterna, inte minst inrikesförvaltningen, föreslås ha huvudansvaret i situationer där solidaritetsklausulen sannolikt skulle bli aktuell. Utskottet framhåller att regeringen bör arbeta för att det inte upprättas överlappande strukturer i unionen.

För klarhetens skull upprepar utrikesutskottet sin ståndpunkt att solidaritetsklausulen till sin substans inte hör till unionens yttre åtgärder, eftersom den gäller situationer och åtgärder vars huvudsakliga föremål finns inom unionens eget område. Unionens krishanteringsinsatser genomförs per definition utanför unionens område. Insatser som genomförs med stöd av solidaritetsklausulen faller därför i våra förhållanden inte under militär krishantering och de besluts-

procedurer som hänger samman med den, som utskottet konstaterar i sitt betänkande (UtUB 1/2006 rd) om förslaget till lag om militär krishantering.

Insatserna för att genomföra solidaritetsklausulen kan hänföras till gränsöverskridande handräckning från olika myndigheter i medlemsstaterna på den begärande statens önskan. Till denna del hänvisar utskottet också till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 2/2006 rd), där det framhålls att solidaritetsklausulen i princip bör genomföras i samråd mellan räddningsmyndigheterna och polisen och att samarbetet kan stödjas genom att soldater eller försvarsmateriel ställs till förfogande för biståndsuppdrag som en form av internationell handräckning. Trots att solidaritetsklausulen inte lämpar sig för militär krishantering i det nationella beslutsfattandet ser utrikesutskottet helst att alla medlemsstater ställer fram sina resurser, också de militära, för genomförande av klausulen. Samtidigt kan det påpekas att också om man mest talar om inrikesförvaltningens och försvarsförvaltningens resurser i genomförandet av solidaritetsklausulen utesluter exemplen inte varandra. Insatser enligt solidaritetsklausulen kan lika väl genomföras av t.ex. myndigheter under social- och hälsovårdsministeriet, kommunikationsministeriet eller jord- och skogsbruksministeriet.

Utrikesutskottet ser på solidaritetsklausulen som ett betydelsefullt steg mot att förstärka säkerheten för medborgarna i medlemsstaterna. Utskottet förutsätter att Finland försäkrar sig om en behörig beredskap för att lämna och ta emot bistånd enligt solidaritetsklausulen.

Särskilda bestämmelser i Finlands anslutningsfördrag

En av avsikterna med det konstitutionella fördraget är att sammanställa unionens fördrag till en enda akt. För sammanställningen har de bestämmelser i medlemsstaternas anslutningsfördrag som är juridiskt betydelsefulla lyfts över i det konstitutionella fördraget eller fördragets bilagor. För Finland viktiga bestämmelser som

skrivits in i anslutningsfördraget är bl.a. det så kallade APL-undantaget för det finländska arbetspensionssystemet, det samiska folkets ställning, Ålands särställning, de nordliga glest befolkade regionernas särställning och fördragets bestämmelser om jordbruket. De bestämmelser som är viktiga för Finland i anslutningsfördraget upprepas i protokoll 8 till det konstitutionella fördraget.

Riksdagen förutsatte att Finland vid förhandlingarna om det konstitutionella fördraget ska garanteras samma undantagsställning för sitt arbetspensionssystem som i anslutningsfördraget. Utrikesutskottet hänvisar till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande (ShUU 5/2006 rd), där det konstateras att Finland har fått sitt undantag för arbetspensionssystemet i fördraget på det sätt som riksdagen förutsatte.

I anslutningsfördragen för Finland och Sverige avtalades det inom ramen för strukturfonderna om särställning för nordliga ytterst glest befolkade regioner. I det konstitutionella fördraget finns en skrivning om de här regionerna och kriterierna för dem. Utrikesutskottet omfattar stora utskottets, förvaltningsutskottets och jord- och skogsbruksutskottets utlåtanden (StoUU 2/2006 rd, FvUU 7/2006 rd, JsUU 1/2006 rd), som noterar att i och med att de glest befolkade regionernas särställning skrivits in i det konstitutionella fördraget är det lättare att garantera deras särställning på ett bestående sätt och att det kan ses som en betydande framgång för Finland i förhandlingarna.

I Finlands anslutningsfördrag avtalades det bl.a. att stöd på nationell nivå får lämnas till jordbruket om anslutningen ger upphov till allvarliga svårigheter (artikel 141 i anslutningsfördraget) och för att säkerställa att jordbruksverksamhet kan behållas i särskilda regioner (artikel 142). Regeringen påpekar i sin redogörelse att det konstitutionella fördraget i sak upprepar bestämmelserna och garanterar deras rättsliga kontinuitet. Jord- och skogsbruksutskottet framhåller i sitt utlåtande (JsUU 1/2006 rd) att upprepningen av artikel 141 i det konstitutionella fördraget bör tolkas som att svårigheterna enligt artikel 141 är bestående, inte temporära.

Utrikesutskottet omfattar regeringens bedömning att de särskilda bestämmelserna i Finlands anslutningsfördrag har blivit behörigen inskrivna i det konstitutionella fördraget.

Energi

I det konstitutionella fördraget finns bestämmelser om unionens politik på energiområdet som ska garantera att energimarknaden fungerar och energiförsörjningen i unionen. Den ska också främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor. Finland hade som mål att energiförsörjningsfrågor inte ska omfattas av unionens befogenhet, men bestämmelsen om energiförsörjning kan enligt statsrådets redogörelse accepteras eftersom den är tillräckligt noggrant avgränsad. Ekonomiutskottet menar (EkUU 11/2006 rd) att den nya rättsliga grunden för energi helt berättigat lyfter fram sektorns betydelse. Enligt utskottet är det viktigt att utveckla den inre marknaden för energi, men energiförsörjningen har blivit en minst lika viktig fråga.

Regeringen påpekar i sin redogörelse särskilt att bestämmelsen om energi inte skapar en rättslig grund som kan förplikta Finland att avstå från sin lagstiftning som förbjuder hantering, depnering och slutförvar av utländskt kärnavfall i Finland. Ekonomiutskottet (EkUU 11/2006 rd) och miljöutskottet (MiUU 7/2006 rd) anser att det här är en mycket viktig synpunkt och den omfattas också av utrikesutskottet.

Den gemensamma handelspolitiken

Det konstitutionella fördraget ger unionen ökade handelspolitiska befogenheter genom att många frågor som tidigare hänfördes till unionens och medlemsstaternas delade befogenhet — inte minst tjänstehandeln, investeringar, handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter — i sin helhet kommer att omfattas av unionens exklusiva befogenhet och därmed beslut med kvalificerad majoritet. Enligt det konstitutionella fördraget omfattas hela den gemensamma handelspolitiken av unionens exklusiva befo-

genhet med internationella transportavtal som enda undantag.

Unionens förmåga att fungera inom handelspolitiken har lidit av att väsentliga handelspolitiska frågor typ tjänster har omfattats av delad befogenhet och det har i sin tur fördröjt handelspolitiska avtal. Ju mer ekonomierna utvecklas, en desto viktigare roll spelar tjänsterna i världshandeln. Unionen ges bredare handelspolitiska befogenheter för att den ska kunna fungera effektivare utåt. Finland har aktivt drivit på en effektivare handelspolitik vid förhandlingarna om både Nicefördraget och det konstitutionella fördraget. Utrikesutskottet anser att ambitionen är motiverad och hänvisar till ekonomiutskottets utlåtande (EkUU 11/2006 rd), där fördragsbestämmelserna om handelspolitiken bedöms som lyckade.

Riksdagen förutsatte när förhandlingarna om handelspolitiken började att beslut om avtal om handeln med tjänster som avser utbildning, sociala tjänster och tjänster som avser hälso- och sjukvård fattas med enhällighet och att det garanteras att riksdagen kan behandla handelsavtalen enligt 96 § i grundlagen. Det fanns nämligen farhågor för att avtalen om handelspolitiken och framför allt beslut med kvalificerad majoritet kunde äventyra tillhandahållandet av tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård samt sociala tjänster. Mot slutet av förhandlingarna godkände också riksdagen beslut med kvalificerad majoritet på den här områdena. På initiativ av Finland och Sverige kompletterades det konstitutionella fördraget med en bestämmelse om att rådet inte fattar beslut med kvalificerad majoritet utan med enhällighet om avtal på sådana områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om avtalen riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dem. I samma riktning verkar det s.k. harmoniseringsförbudet, alltså att unionen inte får utöva sin befogenhet inom handelspolitiken så att det medför harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i den utsträckning som konstitutionen utesluter

en sådan harmonisering. Inom handelspolitiken kan beslut alltså fortsatt inte fattas med kvalificerad majoritet i frågor som enligt unionsreglerna i övrigt kräver enhällighet.

Kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet noterade i sina utlåtanden (KuUU 7/2006 rd, ShUU 5/2006 rd) att villkoren för beslut med enhällighet i det konstitutionella fördraget, alltså risk för allvarliga störningar och negativ inverkan på ansvaret för att tillhandahålla tjänster, snävt tolkat kan innebära en rätt hög faktisk tröskel för att kräva enhälliga beslut om avtal som rör handel med basservice. Kulturutskottet föreslår en översyn av de handelspolitiska beredningsstrukturerna för att hänsyn ska kunna tas till synpunkterna på de här områdena. Förvaltningsutskottet påpekar (FvUU 7/2006 rd) att de särskilda bestämmelserna om välfärdstjänster och basservice i fördraget innebär att de offentliga välfärdstjänsterna fortsatt kan omfattas av nationellt beslutsfattande och ansvar. Också ekonomiutskottet (EkUU 11/2006 rd) menar att de särskilda bestämmelserna gör det möjligt att tillhandahålla sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård enligt målen.

Utrikesutskottet anser att de särskilda bestämmelserna om offentlig basservice i fördraget, alltså harmoniseringsförbudet och kravet på enhällighet, i det stora hela är adekvata. Det understryker att möjligheten att värna basservicen kräver speciell noggrannhet av regeringen i beredningen av handelspolitiken för att synpunkterna på tillhandahållande av offentlig basservice i regeringens ställningstagande ska bli beaktade och riksdagen hörd enligt 96 § i grundlagen på ett tidigt stadium av förberedelserna.

Utrikesutskottet anser att bestämmelserna om handelspolitiken i det konstitutionella fördraget på det hela taget är lyckade och förstärker unionens kapacitet att agera utåt. De särskilda bestämmelserna om tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård samt sociala tjänster är i det stora hela tillfredsställande. Utskottet förutsätter att regeringen i beredning-

en av handelspolitiken särskilt värnar möjligheterna att tillhandahålla denna basservice, genom att se över berednings-procedureerna om det behövs, och understryker att riksdagen måste få tillfälle att behandla de förslag som avser handelspolitiken enligt 96 § i grundlagen.

Unionens yttre åtgärder

Det konstitutionella fördraget ska tillföra större systematik i unionens yttre åtgärder, bl.a. genom att unionen får en utrikesminister. Unionens utrikesminister ska ta hand om utformningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken för rådets sekretariat, leda kommissionens yttre åtgärder i egenskap av vice ordförande i kommissionen och leda rådet i konstellationen utrikes frågor som består av representanter för medlemsstaterna. Utrikesministern ska stödja sig på en europeisk avdelning för yttre åtgärder som består av tjänstemän från rådet, kommissionen och medlemsstaterna. Utrikesutskottet har behandlat frågan om en avdelning för yttre åtgärder i detalj i sitt utlåtande UtUU 6/2005 rd. Det är viktigt att avdelningen inte urholkar den befogenhet som tilldelats kommissionen. Därför menar utskottet bl.a. att avdelningen för yttre åtgärder bara bör ha en samordnande roll i fråga om yttre åtgärder som faller inom kommissionens exklusiva befogenhet, inte utforma politiken i egentlig mening. Kommissionen bör fortsatt ha befogenheten på de områdena.

Enligt utredning till utskottet är det uppenbart att effektiviteten i unionens yttre åtgärder lider av att det finns för många aktörer och av att det är så svårt att samordna åtgärderna. Därför skulle det avgjort vara en förbättring om de yttre åtgärderna samlades på ett ställe. Det bör rimligen resultera i att kommissionens yttre åtgärder, inbegripet utvecklingssamarbetet och handelspolitiken, och unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kompletterar varandra ännu bättre. De yttre åtgärderna bör samtidigt göras mer målinriktade.

Mandatet för en utrikesminister eliminerar inte slutgiltigt strukturerna för överlappande ak-

törer. Det är lätt hänt att mandatet för den permanenta ordföranden för Europeiska rådet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken konkurrerar och överlappar med utrikesministerns mandat. Det är nödvändigt att tydliggöra och avgränsa den permanenta ordförandens mandat inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. För den permanenta ordföranden i Europeiska rådet bör helst inte upprättas några separata strukturer för beredning av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som kan konkurrera med den europeiska avdelningen för yttre åtgärder, anser utrikesutskottet. Det understryker att regeringen genom sina åtgärder bör bidra till ett helgjutet mandat för utrikesministern i relation till rådets permanenta ordförande.

Utrikesutskottet konstaterar att det konstitutionella fördraget ger unionens utrikesminister viktiga verktyg för att arbeta effektivt och tjäna hela unionen. Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kommer utrikesministern att ha initiativrätt oberoende av kommissionen och som ordförande för rådet i konstellationen utrikes frågor en annan ställning än de övriga kommissionsmedlemmarna. Utrikesministern spelar en unik roll i unionen som förenande länk mellan kommissionen och rådet. Det skulle visserligen ha varit en strukturellt klarare lösning att placera in utrikesministersmandatet — och avdelningen för yttre åtgärder — entydigt inom kommissionen.

Utrikesutskottet noterar att en samlad beredning, ledning och enhetlig representation av unionens yttre åtgärder i vilket fall som helst är en klar förbättring med tanke på åtgärdernas effektivitet eftersom unionen de facto har haft ett mindre inflytande över dem än vad dess specifika egenvikt skulle ha motiverat. Utskottet understryker att mandatet för unionens utrikesminister i sig är en utmaning och ställer alldeles särskilda krav på uppdragets innehavare, eftersom utrikesministern samtidigt ska fungera konsekvent som lojal medlem av kommissionskollegiet, den centrala aktören inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken helt utanför kommissionen och som ordförande för en en-

skild rådskonstellation som styr kommissionens arbete. Utrikesutskottet poängterar att avdelningen för yttre åtgärder bör förberedas med omsorg för att de administrativa besluten om avdelningen kan få betydande konsekvenser för den institutionella strukturen. Det går inte att göra någon tillförlitlig bedömning av vilka konsekvenser utrikesministersmandatet får för unionens institutionella struktur och framför allt för kommissionens status förrän vi har sett hur utrikesministern och samarbetet med Europeiska rådets permanenta ordförande fungerar i praktiken.

Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd

Utskottet vill i sammanhang med utrikes- och säkerhetspolitiken lyfta fram unionens politik inom området för utvecklingssamarbete och dess roll inte minst i att förebygga konflikter. Därför är det viktigt att strävan efter konsekvens i de yttre åtgärderna också omfattar utvecklingssamarbetet. Genom det konstitutionella fördraget bör det ställas som mål inte bara för unionens politik inom området för utvecklingssamarbete utan också för unionens alla åtgärder, inte minst yttre åtgärder, att utrota fattigdomen, i överensstämmelse med riktlinjerna i Finlands nationella utvecklingspolitiska program.

En viktig reform i unionens politik inom området för utvecklingssamarbete är att det humanitära biståndet har fått en ny rättslig grund. Åtgärderna ska syfta till att lämna bistånd och stöd till befolkningar i tredje land som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor och till att skydda dessa befolkningar.

Enligt det konstitutionella fördraget ska unionens och medlemsstaternas åtgärder inom politiken inom utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd komplettera och förstärka varandra. Områdena för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd är ett slags undantag som omfattas av delad behörighet och inom de här områdena har unionen befogenhet att genomföra åtgärder och bedriva en gemensam politik utan att det hindrar

medlemsstaterna från att utöva sina egna befogenheter.

Fördraget ger en ny rättslig grund också för att inrätta en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd. Kårens stadga och arbetsformer ska regleras i en europeisk lag. Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) att den rättsliga grunden har väckt diskussion inom biståndsorganisationerna, som anser att frivilligkårer inrättade enligt bestämmelsen inte lämpar sig för humanitärt bistånd. Men enligt redogörelsen medger bestämmelsen i fördraget en flexibel användning av frivilligkårer. Utskottet understryker att frivilligkårens lämplighet för enskilda uppdrag bör granskas från fall till fall.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Det konstitutionella fördraget stärker unionens nuvarande säkerhets- och försvarspolitik. Av fördragstexten kan utläsas ambitionen att utveckla unionens civila och militära resurser. De nya inslagen handlar främst om krishantering, om att utveckla resurserna och om att stärka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Utskottet menar att säkerhetsgarantierna, det strukturerade samarbetet och Europeiska försvarsbyrån som alla ingår i fördraget är konsekventa element i arbetet på att stärka unionens operativa förmåga.

Enligt fördraget utfäster sig medlemsstaterna att stärka de militära resurserna. I fördraget finns också bestämmelser om en byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrån). Rådet tog i juli 2004 beslutet att inrätta byrån och i januari 2005 inleddes verksamheten.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken leder enligt fördraget till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet beslutar detta. Möjligheten att gå in för ett gemensamt försvar skrevs in redan i Maastrichtfördraget, men jämfört med de nuvarande bestämmelserna har lydelsen i det konstitutionella fördraget skärpts något. För ett gemensamt försvar krävs dels att Europeiska rådet godkänner det

med enhällighet, dels att medlemsstaterna godkänner det nationellt.

Utrikesutskottet påpekar att unionen under 2004 och 2005 lyckats bra med att utveckla den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken trots förvecklingarna kring det konstitutionella fördraget och andra svårigheter som unionspolitiken stött på. Säkerhets- och försvarspolitiken hör till de politikområden som utvecklats snabbast inom unionen. Denna i och för sig motiveerade utveckling kan framöver leda till en viss obalans i utvecklingen av unionen, om de övriga politikområdena stampar på stället, framhåller utskottet.

Det är enligt utskottet av stor betydelse att EU håller på att utvecklas till en allt starkare säkerhetsunion. Unionen bör kunna agera i kriser som medlemsstaterna bedömer vara brännande. EU behöver följaktligen komma därhän att det vid krishantering kan agera självständigt.

Civil krishantering

Den civila krishantering har fått större betydelse i takt med att konflikterna har blivit allt mer varierade och följd effekterna för den civila befolkningen har ökat. Utskottet påpekar att den civila krishantering utgör ett essentiellt inslag i unionens yttre åtgärder och ett allt viktigare instrument för att öka säkerheten även på det globala planet. Om man beaktar att EU är den främsta internationella aktören för oss när det gäller att utveckla den civila krishantering, är det angeläget att unionens civila krishanteringsförmåga stärks genom det konstitutionella fördraget. Med tanke på Finlands ambitioner är det av stor betydelse att det nu i fördragstexten slås fast att unionens operativa funktionsförmåga i lika hög grad bygger på civila som militära resurser.

Också vid civil krishantering har det snarare varit de konkreta åtgärderna och resursmålen som styrt medlemsstaternas och unionens agerande, inte fördragstexten. Mycket har åstadkommit på kort tid i utvecklingen av den civila krishantering, t.ex. civila snabbinsatsgrupper,

inom alla sex prioritetsområden, dvs. polis, stärkande av rättsstaten, offentlig förvaltning och räddningstjänst samt civila observatörer och stabspersonal till EU:s särskilda representanter.

Militär krishantering

Det konstitutionella fördraget preciserar och kompletterar unionens krishanteringsåtaganden genom att specifikt också nämna gemensamma insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande, stabiliseringsinsatser efter konflikter samt stöd till tredjeland i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium. Observera dock att unionen har kunnat agera inom dessa områden med stöd av de gällande fördragen.

Rådet ska enligt det konstitutionella fördraget anta beslut om krishanteringsuppdrag med enhällighet. Rådet får anförtro genomförandet av ett uppdrag åt en grupp medlemsstater som så önskar och som förfogar över den förmåga som är nödvändig för ett sådant uppdrag. Dessa medlemsstater ska i samverkan med unionens utrikesminister sinsemellan komma överens om hur uppdraget ska genomföras. En sådan möjlighet finns inte inskriven i unionsfördraget, men i ingen av de operationer som till dags dato genomförts har alla medlemsstater medverkat.

Den snabba utvecklingen av EU:s militära kapacitet har på kort tid hjälpt till att ge större trovärdighet åt EU:s utrikespolitik. EU har kommit att bli en allt viktigare aktör, och bl.a. FN vill gärna utnyttja EU:s snabbinsatsförmåga för en lösning på kriser särskilt i Afrika. Också ur Nato-perspektiv har EU blivit en nyttigare partner. För Nato torde det inte vara egalt att den försvarsintegration som sker i EU-strukturen enligt expertbedömningar är det enda sättet att också öka Natos resurser i Europa.

Med hänvisning till erhållen utredning konstaterar utrikesutskottet att krisförebyggandet och krishantering behöver förbättras och att detta är en logisk åtgärd för att befästa unionens yttre åtgärder och öka säkerheten i unionen.

Det strukturerade samarbetet

Genom det konstitutionella fördraget skapas en mekanism för permanent strukturerat samarbete. De medlemsstater som uppfyller högre krav på militära resurser, och som har gjort mer bindande åtaganden på området kan upprätta ett permanent strukturerat samarbete med tanke på de mest krävande uppdragen. Detta samarbete ger de medlemsstater som så önskar möjlighet att avancera snabbare med att utveckla de militära resurserna i syfte att utföra de mest krävande uppdragen.

Rådet fattar beslut om upprättande av det permanenta samarbetet med kvalificerad majoritet efter att ha hört unionens utrikesminister. Enligt det konstitutionella fördraget antar de medlemsstater som redan deltar i det permanenta strukturerade samarbetet ett beslut inom rådet om deltagande för medlemsstater som senare önskar delta i samarbetet. Beslutet fattas med kvalificerad majoritet efter att unionens utrikesminister har hörts. Utskottet har i sina tidigare överväganden slagit fast att en mekanism för utveckling av militära resurser är acceptabel, om alla medlemsstater i princip kan delta i arbetet. Utskottet har också påpekat att när allt kommer omkring är ett intensifierat samarbete mer godtagbart innanför än utanför unionen.

Utskottet vill framhålla att det inte finns någon koppling mellan det strukturerade samarbetet och ikraftträdandet av det konstitutionella fördraget. Det strukturerade samarbetet har i praktiken visat sig vara ett smidigt och snabbt instrument att utveckla EU:s resurser, trots att Finland först hade sina dubier när vi trodde att avsikten med samarbetet vara att upprätta slutna samverkanskonstellationer. Snabbinsatsstyrkorna kan tas som ett exempel på vad gott det strukturerade samarbetet genererat. Den första insatsgruppen, där även Finland ingår, står redo från ingången av 2007. Insatsgrupperna har inte splittrat unionen, utan tvärtom är majoriteten av medlemsstaterna med i verksamheten.

Säkerhetsgaranti — skyldighet att ge stöd och bistånd

I det konstitutionella fördraget ingår en ömsesidig försvarsförpliktelse (klausulen om säkerhetsgaranti), i vilken konstateras att om en medlemsstat utsätts för en attack är de andra medlemsstaterna skyldiga att med alla till buds stående medel bistå den utsatta staten. I säkerhetsgranatiklausulen fastställs att den inte påverkar vissa staters säkerhets- och försvarspolitiska särdrag. I klausulen konstateras vidare att i fråga om de länder som tillhör Nato är denna försvarspakt fortsättningsvis det organ som utgör grunden för det gemensamma försvaret och som ansvarar för dess genomförande.

Det är ett klart minus, menar utskottet, att det av redogörelsen inte framgår vilken betydelse Finland tillmäter säkerhetsgarantierna, vad det innebär för oss om vi binder upp oss till dem och hur det är tänkt att de ska realiseras. Det hade enligt utskottets mening varit motiverat att göra en bedömning av vilken roll säkerhetsgarantierna spelar i utvecklingen av unionens militära beredskapsmekanism.

Enligt information till utskottet är säkerhetsgarantiklausulen i det konstitutionella fördraget formulerad som en typisk fördragsbestämmelse avseende militära säkerhetsgarantier. Som andra exempel kan nämnas 51 kap. i FN-stadgan samt Västeuropeiska unionens (VEU) och Natos säkerhetsgarantiklausuler. När det gäller säkerhetsgarantier i olika fördrag är det de politiska och militära realiteterna bakom fördragen, inte klausulens exakta lydelse, som är det relevanta, understryker utskottet. I själva verket beror det på de stater som omfattas av åtagandet, deras intentioner, kapacitet och agerande, vilken betydelse säkerhetsgarantierna får.

Utskottet konstaterar att den finska statsledningen i sina uttalanden poängterat att Finland tar skyldigheten att ge varandra ömsesidigt stöd och bistånd på allvar, är redo att i förekommande fall lämna andra medlemsstater hjälp och bistånd och förväntar sig hjälp och bistånd av de övriga medlemsstaterna. För den finska säkerhetspolitiken är detta ett relevant och konsekvent vägval, menar utskottet.

Utskottet vill understryka att säkerhetsgarantiklausulen i det konstitutionella fördraget inte automatiskt innebär en försvarsallians, låt vara att den tillför unionen ett signifikant element typiskt för en försvarsallians. Trots klausulen byggs i EU inte upp en gemensam beredskap för det territoriella försvaret, och 19 av EU:s medlemsstater har genom Nato ordnat beredskap för ett kollektivt försvar. Såsom konstaterats tidigare i detta betänkande har unionen särskilda bestämmelser för ett eventuellt gemensamt försvar, som innebär att unionen då också blir en militär försvarsallians.

Hänvisningen i klausulen till den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik äger enligt utskottet relevans särskilt för de medlemsstater som har egna legislativa bestämmelser om angivande av riktlinjerna för landets säkerhetspolitik, t.ex. Österrike som har neutralitet inskriven i sin grundlag. Det konstitutionella fördraget kräver inte att medlemsstaterna ändra sina nationella markeringar. Samtidigt vill utskottet påpeka att hänvisningen till den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik, inte ens efter alla utredningar utskottet fått i saken, inte betyder att dessa länder skulle undantas från säkerhetsgarantin. De har samma skyldigheter och rättigheter som alla andra medlemsstater.

Utskottet understryker att säkerhetsgarantier har verklig betydelse. Europeiska unionen är en sammanhållen politisk union där täta politiska kontakter utan like står som den förenande länken mellan medlemsstaterna. Unionen bygger på en gemensam värdegrund, en gemensam mekanism för beslutsfattande, en gemensam rättslig grundval, ett integrerat näringsliv och en vilja till gemensamt agerande också i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken. I det läget är det enligt utskottet klart att om en medlemsstat angrips kommer de övriga till hjälp på många olika sätt, även militärt. Experter som utskottet hört har påpekat att det vore ologiskt om samma solidaritet inte skulle gälla försvaret som andra åtgärdsområden.

Trots att unionen inte har några planer på ett gemensamt territoriellt försvar, bör det observeras

att det bland medlemmarna finns stater med militär kapacitet, två av dem med kärnvapenkapacitet. Medlemsstaterna har bland annat genom krishantering skaffat sig god beredskap för ömsesidig samverkan. Det är helt givet, anser utskottet, att EU-staterna kan ge varandra militärt stöd och bistånd, och att denna möjlighet i sig har en avskräckande effekt som skyddar medlemsstaterna. Givetvis skulle en utveckling av de institutionella strukturerna i detta syfte göra beredskapen ännu trovärdigare.

Utrikesutskottet anser att säkerhetsgarantin, precis som solidaritetsklausulen, är ett gällande åtagande som inte är beroende av om det konstitutionella fördraget träder i kraft eller inte.

Utrikesutskottet håller med regeringen om att skyldigheten att ge ömsesidigt stöd och bistånd stärker Finlands säkerhet. Utskottet konstaterar att åtagandet om ömsesidigt stöd och bistånd är ett naturligt element i den starka sammanhållningen mellan EU:s medlemsstater.

Den nationella behandlingen av det konstitutionella fördraget

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet tar i sitt utlåtande (GrUU 9/2006 rd) upp ratificeringen av det konstitutionella fördraget, diskuterar om riksdagens samtycke behövs för att sätta i kraft fördraget samt dryftar behandlingsordningen och frågan om en folkomröstning.

Grundlagsutskottet påpekar att det konstitutionella fördraget är juridiskt sett ett fördrag som för att träda i kraft internationellt kräver godkännande- och åtagandeåtgärder av alla avtalsparter. Utskottet menar att det juridiskt sett är upp till medlemsstaterna att pröva om det är lämpligt att ratificera fördraget under tankepausen.

Grundlagsutskottet slår fast i sitt utlåtande att fördraget utan tvivel kräver riksdagens godkännande dels på grund av sin betydelse, dels för att det får konsekvenser för vår lagstiftning och riksdagens budgetmakt. Fördraget kräver en ikraftträdandelag för att kunna träda i kraft.

På grund av de särskilda osäkerhetsfaktorerna kring det konstitutionella fördragets ikraftträdande internationellt har regeringen enligt grundlagsutskottets mening skäl att överväga, om det i regeringens proposition i sak alls behövs ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen. I förekommande fall kan regeringen nämligen avlämna en särskild proposition om ikraftträdandelagen i det fall att det konstitutionella fördraget ser ut att träda i kraft internationellt utan ändringar.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande inte gjort någon bedömning av hur bestämmelserna i det konstitutionella fördraget förhåller sig till Finlands grundlag eller självstyrelselagen för Åland. Det blir aktuellt med en detaljerad bedömning i samband med regeringens eventuella proposition om godkännande av det konstitutionella fördraget. Utskottet håller det för sannolikt att beslutet om att godkänna och sätta i kraft det konstitutionella fördraget måste fattas med sådan kvalificerad majoritet som föreskrivs i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet utgick i samband med beredningen av det konstitutionella fördraget (GrUU 7/2003 rd) från att följdändringarna på grund av fördraget inte är så betydande att det positiva slutresultatet i folkomröstningen om ett medlemskap 1994 inte längre skulle kunna anses täcka dem. Utskottet påpekar (GrUU 9/2006 rd) att det under behandlingen av redogörelsen inte har kommit fram sådana omständigheter som enligt utskottets mening skulle motivera en folkomröstning på grund av fördragets sakinhåll.

Ratificering av det konstitutionella fördraget

Utrikesutskottet understryker att Europeiska unionen bygger på principen om jämlika medlemsstater. Jämlikheten kommer till uttryck bl.a. i kravet på att alla medlemsstater måste godkänna ändringar i unionsfördragen. Det är helt uppenbart att Frankrikes och Nederländernas avvísande hållning till det konstitutionella fördraget kom att utgöra ett stort hinder för fördragets ikraftträdande, och därför är det inte säkert att

det konstitutionella fördraget träder i kraft, åtminstone i den lydelse det nu har.

Samtidigt vill utskottet poängtera att det i ett jämlikhetsperspektiv är viktigt att varje medlemsstat självständigt beslutar om ratificering utifrån sakinhållet i fördraget. Strängt taget innebär det att Finland överlåter ratificeringen åt andra medlemsstater, om vi stoppar ratificeringsprocessen för att folkomröstningen i Frankrike och Nederländerna gett ett negativt resultat. I detta fall är det Frankrike och Nederländerna som tar beslutet på våra vägnar. Eftersom fördraget enligt regeringens åsikt i det stora hela är innehållsligt lyckat, ett faktum som tydligt framgår av redogörelsen och bekräftas av att regeringen undertecknat fördraget, finner utrikesutskottet det naturligt att regeringen lämnar riksdagen en proposition om ratificering av det konstitutionella fördraget.

Många bedömare har ifrågasatt om det är rationellt med en ratificeringsproposition, eftersom det konstitutionella fördraget i varje händelse kommer att ändras på vissa punkter och ratificeringsbehandlingen därmed är onödig. Utrikesutskottet vill inte ta ställning till vilken sannolikheten är att det konstitutionella fördraget omförhandlas — det talas om alternativ som inte skulle kräva ändring av fördraget som en lösning på situationen — men konstaterar att det i Rom den 29 oktober 2004 undertecknade konstitutionella fördraget är den plattform utifrån vilken eventuella fortsatta förhandlingar förs. Utskottet hänvisar också till stora utskottets utlåtande (StoUU 2/2006 rd) där det konstateras att varje ratificeringsbeslut kommer att stärka fördragets acceptabilitet med tanke på fortsatta förhandlingar. Det fördrag som Finland ratificerat behöver enligt normal fördragspraxis inte ratificeras på nytt i sin helhet efter eventuella omförhandlingar, utan det räcker med att regeringen lämnar en proposition om godkännande av de bitar som ändrats vid förhandlingarna, påpekar utrikesutskottet.

Europeiska unionen måste enligt utskottets mening absolut utvecklas för att den bättre ska kunna ta sig an de stora uppgifter medlemsstaterna ställs inför. Utskottet menar att det konsti-

tionella fördraget är på det hela taget acceptabelt och gör unionen effektivare. Mot denna bakgrund anser utskottet det viktigt att Finland är aktivt med och utvecklar unionen, något som talar för att ratificeringsprocessen bör fortsätta. Åsikten att regeringen bör lägga ett ratificeringsförslag före det finländska ordförandeskapet för att vår konstruktiva hållning tydligt ska manifesteras är enligt utskottet motiverad. Utskottet föreslår att regeringen överväger att lämna en proposition.

Riksdagen har fått det framförhandlade och undertecknade konstitutionella fördraget till behandling i form av en redogörelse, vilket kan anses vara ett exceptionellt förfarande. Regeringen ska ha tack för sin detaljerade redogörelse, men för en behörig ratificeringsbehandling behövs en mer övergripande proposition som inte bara redogör för det konstitutionella fördraget utan tränger djupare och kommer med en tydlig analys av enskilda problem i fördraget. Utrikesutskottet vill poängtera att även om redogörelsen om det konstitutionella fördraget behandlas, måste fördraget behandlas i detalj i riksdagen för att ratificeringsbehandlingen ska vara korrekt.

Om fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat det konstitutionella fördraget, ska Europeiska rådet enligt en förklaring till fördraget inom en period på två år efter undertecknandet av fördraget (utgången av oktober 2006) ta upp frågan om de medlemsstater som stött på problem med ratificeringen. Det är föga sannolikt att 20 medlemsstater ratificerar fördraget inom denna period, men utrikesutskottet ser tidsfristen som en naturlig tidsplan för slutförande av ratificeringsbehandlingen i Finland. Utskottet uppmanar följaktligen regeringen att lägga fram sin proposition med hänsyn till den uppsatta tidsplanen.

Utrikesutskottet ser anledning till att regeringen lämnar riksdagen en proposi-

tion om ratificering av det konstitutionella fördraget.

Folkomröstning

Utrikesutskottet instämmer i grundlagsutskottets och stora utskottets (GrUU 7/2006 rd, StoUU 2/2006 rd) bedömningar att det konstitutionella fördraget innehållsligt sett kan anses omfattas av den positiva viljeyttringen i folkomröstningen 1994. Fördraget förändrar inte i avgörande grad den union som vi anslöt oss till vid ingången av 1995. Efter vårt medlemskap har unionsfördragen ändrats inte mindre än två gånger, genom Amsterdamfördraget 1997 och Nicefördraget 2001. Inte heller då ansågs det befogat med folkomröstning, trots att dessa fördrag medförde stora förändringar i fråga om unionens uppgifter och institutioner.

Utrikesutskottet anser det inte motiverat med en folkomröstning om det konstitutionella fördraget.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

att riksdagen godkänner redogörelsen med anmärkningarna ovan och

att två uttalanden godkänns:

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att statsrådet redan under riksmötet 2006 lämnar riksdagen en redogörelse om EU:s utvidgningspolitik.*
2. *Riksdagen föreslår att regeringen lämnar riksdagen en proposition om godkännande av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.*

Helsingfors den 28 april 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent (delvis)
medl. Ulla Anttila /gröna
Eva Biaudet /sv
Antero Kekkonen /sd
Johannes Koskinen /sd
Eero Lankia /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Kalevi Olin /sd

Maija Perho /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent
Suvi-Anne Siimes /vänt
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowitz /saml
ers. Sinikka Hurskainen /sd
Antti Kaikkonen /cent
Aila Paloniemi /cent
Esko-Juhani Tennilä /vänt (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara,
utskottsråd Raili Lahnalampi.

RESERVATION 1

*Motivering***1 Fördragets innehåll***Allmänt*

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) var huvudsakligen avsedd att utgöra underlag för riksdagsdebatten om konstitutionen och Europeiska unionens framtid. Fördragets innehåll måste verkligen debatteras ingående och dess betydelse får inte underskattas.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa innebär en konsolidering av EU:s olika grundfördrag och EG-domstolens rättspraxis. Målet är mer genomgripande och grundläggande effekter av konstitutionell karaktär: mer insyn och acceptabilitet i fråga om EU och en union närmare medborgarna. Fördraget innehåller också nya element: EU får utvidgade befogenheter och det institutionella systemet och beslutsprocesserna ändras. Unionens interna och externa rättsstruktur kommer att ligga närmare strukturen i en (förbunds)stat. De pelare som nu bygger på regeringssamarbete kommer att smälta ihop med den övernationella pelaren. Unionen blir en juridisk person inom folkrätten och den kan därmed agera enhetligt i de internationella relationerna. Utgångspunkten blir att samma förfarande tillämpas på alla EU-verksamhetsområden när det gäller att förhandla om och godta internationella avtal för EU.

Konstitutionen skapar en ny union som avviker väsentligt från den nuvarande unionen och framför allt från det EU som Finland beslutade ansluta sig till 1994. Även titeln på det nya fördraget visar att de som utarbetat fördraget försöker utveckla EU till en stat, närmare bestämt en förbundsstat. Ordet konstitution i betydelsen grundlag används uttryckligen om en stats rättsliga grundval, medan grunden för mellanstatliga organisationer och andra sammanslutningar van-

ligen är ett fördrag (EU) eller en stadga (FN och Europarådet). Att skapa en förbundsstat har varit det egentliga målet med integrationssträvandena ända sedan slutet av 1940-talet.

Konstitutionen innebär en väsentlig förändring av Europeiska unionens karaktär. Jag tar i det följande upp vissa detaljer:

Symbolerna

Fördraget räknar upp gemenskapssymboler som ska ge unionen en federal identitet. Dessa är en flagga, en hymn, ett motto, en valuta och en nationaldag. Fördragets struktur betjänar samma mål som symbolerna representerar: det övernationella beslutsfattandet ökar på bekostnad av den nationella vetorätten och de nationella parlamentens lagstiftningsmakt.

Europeiska rådet

Europeiska rådet, som består av stats- och regeringschefer, blir en EU-institution. Samtidigt får det vissa nya och betydelsefulla befogenheter.

Unionen sägs vara en sammanslutning bestående av medlemsstater, inte en förbundsstat, framför allt med den motiveringen att den inte kan utöka sin behörighet genom egna beslut. Då glömmar man bort att denna möjlighet öppnas genom det föreslagna konstitutionella fördraget, nämligen genom enhälligt beslut i Europeiska rådet. Med andra ord kan Europeiska rådet göra ändringar i det nya fördraget utan att dessa ändringar ratificeras nationellt. Exempelvis kan det besluta om övergång från särskilt lagstiftningsförfarande till ordinarie lagstiftningsförfarande eller från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i rådet, dock så att Europeiska rådets beslut om ändrat förfarande inte träder i kraft förrän alla medlemsstater godkänner detta i enlighet med sina konstitutionella krav.

När det gäller rättsliga och inrikes frågor har Europeiska rådet stort inflytande när riktlinjerna för unionens politik dras upp. Dessutom beslu-

tar Europeiska rådet om vissa arrangemang som gäller institutionerna. Enligt konstitutionen väljer Europeiska rådet själv sin ordförande med kvalificerad majoritet. Valet träffas av medlemsstaternas ledare bakom lyckta dörrar, utan olika konkurrerande alternativ och offentliga motive-ringar, som är typiska för val.

"EU-presidenten"

Ett av de viktigaste och klarast uttalade målen med konstitutionen är att effektivisera unionens externa agerande. När tjänsten som ordförande för Europeiska rådet, dvs. som ett slags EU-president, och tjänsten som unionens utrikesminister inrättas kommer EU:s behörighet att öka i förhållande till medlemsstaterna.

Unionens nuvarande system med ett roterande ordförandeskap övergår till ett system där unionen har en ordförande för viss tid. Denna ordförande ansvarar för sina åtgärder för Europeiska rådet. Mandatet är på 2,5 år (eller 5 år om det förnyas). Det framgick under expertutfrågningen att det med beaktande av Europeiska rådets centrala ställning inom EU:s beslutsprocess är uppenbart att ordförandens befattningsbeskrivning ger utrymme för mycket aktiv maktutövning och aktivt ledarskap. Genom att ordföranden leder Europeiska rådets arbete kan han eller hon också ingripa i frågor som hör till de övriga EU-institutionernas och medlemsstaternas behörighet. Det som är särskilt sannolikt är motsättningar med kommissionen och unionens utrikesminister.

Reformeringen av ordförandeskapssystemet träffar den hårda kärnan av jämlikhet och enhetlighet mellan medlemsstaterna, som traditionellt har betonats. Finland och övriga små medlemsländer har upprepat flera gånger att ett roterande ordförandeskap är ett centralt inslag i enhetligheten och jämlikheten. Detta mått på enhetlighet är man färdig att avstå från. Enligt vår regeringens tolkning representerar tjänsten som ordförande tendensen i riktning mot regerings-samarbete. Enligt vissa expertbedömningar stämmer detta inte.

Den som väljs till Europeiska rådets ordförande får inte vara statsminister eller president i en

medlemsstat. Ordföranden kommer att ha en framträdande ställning och han eller hon kommer att utöva sin makt aktivt. Eftersom det är fråga om EU:s "president" och inte någon medlemsstats president, kan det komma att uppstå krav på demokratisering av valförfarandet, antingen genom att överföra valet på Europaparlamentet eller genom att ordföranden väljs genom direkta val. Det är också möjligt att tjänsterna som kommissionsordförande och Europeiska rådets ordförande kommer att slås ihop i ett senare skede. Därmed kommer konstitutionen att bana vägen för ett presidentskap som uttryckligen är av amerikansk modell, medan en vidareutveckling av det nuvarande roterande ordförandeskapet bl.a. genom längre ordförandeperioder skul-le ligga nära den schweiziska modellen.

Unionens utrikesminister

Utrikesministern kommer att vara ordförande för rådet för utrikes frågor, men samtidigt att agera utifrån dess bemyndigande. Det ministerrådet ska både dra upp riktlinjer för unionens utrikespolitik och se till att politiken är samstämmig. Utrikesministern leder och verkställer unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Han eller hon ska i sitt arbete biträdas av en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Utrikesministern ska förmedla medlemslänternas ståndpunkter och se till att informationsutbytet fungerar mellan rådet och Europaparlamentet. Vidare är det utrikesministern som i förekommande fall framför unionens ståndpunkt i FN:s säkerhetsråd, med andra ord är det inte de EU-medlemsländer som är medlemmar av säkerhetsrådet som gör detta. Detta är en principiellt mycket viktig fråga: det är ett steg mot ett kollektivt medlemskap i säkerhetsrådet för EU:s del. Unionens utrikesminister har också övervaknings- och rapporteringsuppgifter. Han eller hon framför rekommendationer som gäller initiativ till internationella avtal och ser i samarbete med kommissionen till att kontakterna med internationella organisationer upprätthålls.

Det faktum att unionens utrikesminister är placerad både i ministerrådet och i kommissionen skapar lätt en svår situation där ministern

har svårt att agera. Även om ministern lyckas i sin uppgift, som kräver mandat från ministerrådet men också verksamhet som kommissionens vice ordförande enligt kommissionens spelregler, leder detta inte nödvändigtvis till en bättre samordning mellan de två institutionerna. Tjänsten som unionens utrikesminister bryter den institutionella balansen.

Enligt expertbedömningar är utrikesminister-tjänsten å andra sidan en naturlig fortsättning på verksamheten som EU:s höge representant, eftersom den nya tjänsten ökar unionens möjligheter att "tala med en röst". Denna förändring i kombination med att unionen blir en juridisk person innebär ändå en betydande förändring av unionens natur. Unionen får ett eget diplomatiskt representationsnätverk i tredje länder och internationella organisationer. En utrikesminister i kombination med en presidentinstitution gör EU mer likt en stat.

EU-domstolen

EU utvidgar också sitt inflytande till den nationella rättsordningens traditionella kärnområden genom det straffrättsliga samarbetet och polis-samarbetet. När EU:s domstol och kommission får en starkare ställning kommer det överstatliga beslutsfattandet att öka märkbart. Konstitutionen innehåller en artikel som slår fast nuvarande praxis, dvs. att medlemsstaternas domstolar, inklusive högsta domstolen, är underordnade EU-domstolen. EU har inte fått några befogenheter att sammanjämka, dvs. harmonisera, de nationella strafflagarna genom att anta förordningar eller direktiv. Det konstitutionella fördraget innefattar emellertid både europeiska lagar och europeiska ramlagar, av vilka de senare inte är bindande rättsakter, utan instrument som medlemsländerna politiskt förbinder sig att genomföra.

Kommissionen

Kommissionens traditionella uppgift som övervakare av att unionsrätten tillämpas har utvidgats fullt ut även till det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet. På dessa områden kommer också kommissionens initiativrätt i prakti-

ken att stärkas, liksom även kommissionens ställning när internationella avtal i dessa frågor ingås på unionens vägnar. Unionens årliga och fleråriga handlingsprogram antas enligt det konstitutionella fördraget på initiativ av kommissionen, vilket stärker kommissionens ställning när det gäller att styra lagstiftningsarbetet. Dessutom blir kommissionens roll större när det gäller att samordna den ekonomiska politiken. På området för yttre förbindelser kan kommissionens ställning anses bli starkare även indirekt när tjänsten som utrikesminister inrättas.

Det är en radikal förändring att ändra på kommissionens sammansättning. Finland ansåg att kommissionen borde ha en röstberättigad ledamot från varje medlemsstat och att uppgiftsfördelningen inom kommissionen borde basera sig på ett system med lika rotation mellan medlemsstaterna. Det konstitutionella fördraget innebär ändå att kommissionens sammansättning bygger på rotation. Sakligt sett avtalades detta redan i samband med Nicefördraget. Kommissionen har en ledamot från varje medlemsstat fram till 2014, och därefter minskas antalet kommissionsledamöter så att kommissionen hela tiden innefattar en ledamot från 2/3 av alla medlemsstater, medan 1/3 inte har någon representant i kommissionen. Skillnaden mellan antalet mandatperioder mellan företrädare för olika medlemsstater får aldrig vara större än ett. Ingen kan ändå veta vad detta kommer att innebära: exempelvis hur kommissionen ska informeras om förhållandena i en liten medlemsstat som för tillfället inte är representerad inom kommissionskollegiet. Det är otvivelaktigt lättare för de stora medlemsländerna att få gehör för sina åsikter. Men hur påverkas kommissionens trovärdighet när en eller flera stora medlemsländer inte står i tur att vara representerade?

Europaparlamentet

EU-lagstiftningen har under hela medlemskapet haft företräde framför vår nationella lagstiftning i frågor som omfattas av unionens behörighet. Genom det konstitutionella fördraget kommer EU-lagstiftningens överordnade ställning i förhållande till våra egna lagar att stärkas. Fördra-

get innebär en klar ökning av kvalificerat majoritetsförfarande i rådet, och Europaparlamentets makt ökar genom att medbeslutandeförfarandet tillämpas mer. Huvudregeln blir att Europaparlamentet är en jämlik lagstiftare med rådet. Det föreslås också att parlamentet ska ha vetorätt i fråga om alla lagar som ministerrådet antar med kvalificerad majoritet. De nationella parlamenten saknar en sådan rätt.

Det "ordinarie lagstiftningsförfarande" som införs motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet mellan ministerrådet och Europaparlamentet. Med andra ord måste båda institutionerna godkänna en lag och båda har vetorätt till kommissionens lagstiftningsinitiativ. Antalet verksamhetsområden där beslut fattas med kvalificerad majoritet ökar från 34 till 85. Enhälighetskravet slopades på 25 områden till förmån för krav på kvalificerad majoritet. Fördraget innebär att makt överförs från de små medlemsländerna till de stora.

Europaparlamentets befogenheter när det gäller att godkänna internationella avtal kommer att också utvidgas stort, i synnerhet på den gemensamma handelspolitikens område. Det är inte meningen att parlamentet ska delta i godkännandet av de vid behov snabba besluten om genomförande av handelspolitiken, men parlamentet ska ge sitt godkännande när unionen avser att ingå handelspolitiska avtal. Också i fråga om budgeten utvidgas parlamentets befogenheter: de innefattar nu alla unionens utgifter, eftersom indelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter avskaffas. Dessutom får Europaparlamentet genom det nya fördraget även vissa nya befogenheter som avser det institutionella systemet och fördragssystemet. Det beslutar om vem som utses till kommissionens ordförande, och parlamentet har i praktiken rätt att kräva att ett konvent utses när man avser förbereda fördragsändringar.

Ministerrådet

En övergång till dubbel majoritet (55 % av medlemsländerna, som representerar minst 15 medlemsländer och 65 % av medborgarna) när rådet fattar beslut innebär en betydande institutionell

reform. Finland eftersträvade dubbel enkel majoritet. Varje medlemsland har en röst och alla medborgare i medlemsländerna företräds enhetligt. Detta ter sig vara en förbättring i förhållande till nuläget, men det som egentligen accentueras är de stora ländernas inflytande — medlemsländernas folkmängd varierar stort.

I ministerrådet spelar emellertid en s.k. blockerande kvalificerad minoritet ofta en större roll än en kvalificerad majoritet. En sådan uppstår när minst fyra medlemsländer som representerar 35 % av unionens folkmängd motsätter sig ett beslut. Med andra ord innebär förslaget att tre stora EU-länder har vetorätt när ett fjärde medlemsland stöder dem. En sådan koalition kan förhindra antagandet av vilket lagstiftningsförslag som helst som kräver kvalificerad majoritet, dvs. i praktiken måste varenda EU-lag vara acceptabel för de stora medlemsländerna. De små medlemsländerna måste således vara mer flexibla när de bevakar sina intressen och mer aktivt försöka hitta samarbetsparter för att påverka olika koalitioner.

Regional- och jordbrukspolitiken

De övernationella besluten (dvs. det nuvarande medbeslutandeförfarandet) kommer att inkludera många frågor som är känsliga för medlemsländerna, såsom regionalpolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken. Konstitutionen har ända ansetts innebära ett positivt resultat med tanke på regionalpolitiken, eftersom den nämner de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet. Så är ändå inte fallet: de glesbefolkade regionerna i norr jämföras i konstitutionen med alla öregioner, gränsregioner och bergsregioner och inte med regionerna i gemenskapens yttersta randområden.

Handelspolitiken

Det konstitutionella fördraget utsträcker unionens handelspolitiska befogenheter till alla tjänster och till direkta utländska investeringar. Bland annat handeln med tjänster kommer enligt förslaget att omfattas av unionens exklusiva behörighet, och besluten fattas då i regel med kvalificerad majoritet i rådet. Därmed skulle

även sociala tjänster, hälso- och sjukvårdstjänster samt utbildningstjänster innefattas; de omfattas nu av den s.k. delade behörigheten och kräver enhälliga beslut.

Utrikesutskottet har i ett utlåtande (UtUB 4/2003 rd) förutsatt att unionens exklusiva kompetens inom handelspolitiken godkänns i förslagens omfattning bara om beslut om avtal gällande handeln med utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster fortsatt fattas med enhällighet när rådet ger kommissionen mandat att förhandla om handelspolitiska avtal eller godkänner det avtal som kommissionen förhandlat fram. Dessutom krävdes det att man inte kan påverka unionens interna behörighetsfördelning eller harmonisera lagstiftningen genom handelspolitiska avtal, om detta inte även i övrigt är möjligt genom det konstitutionella fördraget.

I det nya fördraget har detta krav i fråga om de grundläggande tjänsternas relation till unionens gemensamma handelspolitik beaktats i form av en specialbestämmelse enligt vilken rådet ska besluta med enhällighet när det gäller förhandlingar och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om dessa avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa. Kravet på enhällighet förutsätter att två kriterier uppfylls samtidigt, dvs. att ett eventuellt avtal allvarligt stör den nationella organisationen av tjänsterna och förhindrar en medlemsstat från att fullgöra sitt ansvar. Tröskeln för att beslut genom enhällighet ska tillämpas som en s.k. skyddsklausul är således högt satt.

Vad som utgör en allvarlig störning och negativ inverkan enligt bestämmelsen i fråga kommer att bestämmas inom unionens institutionella system genom unionens normala beslutsprocess. I fall av oenighet kan en fråga hänskjutas till EU-domstolen för avgörande. Vem som har bevisbörda i fråga om när den internationella liberaliseringen av tjänstehandeln utgör en allvarlig risk för ett medlemslands välfärdssystem

kommer nu i sista hand att bygga på unionens och dess domstols bedömning.

Genom det konstitutionella fördraget kommer Finlands välfärdstjänster, som huvudsakligen finansieras med offentliga medel, att underställas EU:s handelspolitik.

Säkerhets- och försvarspolitik

EU:s allt närmare försvarssamarbete och säkerhetsgarantierna kommer att medföra en betydande förändring av Finlands försvarspolitiska ställning. Fördraget är problematiskt sett ur vår militära alliansfrihets synvinkel eftersom det innehåller artiklar som militariserar EU.

I offentligheten har man pekat på den artikel där EU:s medlemsstater ger varandra kollektiva säkerhetsgarantier. Dessa garantier blir tillämpliga i situationer där en medlemsstat utsätts "för ett väpnat angrepp på sitt territorium", men de medför ingen skyldighet att agera i fredstid. Däremot är Finlands strävan att delta i det strukturerade samarbetet problematiskt med avseende på vår traditionella militära alliansfrihet. Finland kommer att tvingas öka utgifterna för militär utrustning (men inte för försvar av vårt land) också i fredstid. Konventet lyckades inte nå en lösning där det krävs FN-mandat för användning av EU-trupper. Detta skulle ha garanterat folkrättslig legitimitet för eventuella operationer. Nu kan EU alltså också föra krig olagligt. Fredsframtvängande och användning av strids-trupper omfattar operationer av angreppskaraktär, och de länder som deltar kan inte anses vara alliansfria.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att EU:s natur har förändrats från att ursprungligen ha varit ett statsförbund till att så småningom bli allt mer övernationellt. Genom den nya konstitutionen kommer EU att allt mer konkret och på allt fler sätt att påverka vardagen för medborgarna i medlemsländerna, dvs. också i Finland. Vi utgör bara ca 1 % av unionens befolkning. När unionen utvidgas och regeringssamarbetet allt mer övergår i övernationella beslut kommer vår andel att minska ytterligare. Medlemsländernas

folkmängd är av avgörande betydelse när besluten fattas övernationellt. I unionen får vi vår röst hörd bäst genom regeringssamarbete, där medlemsstaterna i princip är jämställda.

Jag stöder inte merparten av de ovan nämnda förändringar som konstitutionen innebär, eftersom de allt tydligare för Europeiska unionen i riktning mot en (förbunds)stat. Därmed kan jag heller inte stödja ett godkännande av konstitutionens innehåll.

2 Ratificeringsfrågan

Allmänt

I samband med behandlingen av redogörelsen har riksdagen börjat debattera om vi inför Finlands ordförandeperiod i EU också ska ratificera fördraget och inte bara behandla dess innehåll. Det har framförts att en ratificering skulle förbättra Finlands trovärdighet som EU-ordförande. Dessutom har en ratificering motiverats bl.a. med att Finland på detta sätt skulle visa vägen för övriga Europa och att den konstitution som två medlemsländer redan genom folkomröstning hunnit förkasta skulle kunna väckas till liv igen. Riksdagens stora utskott har beslutat rekommendera en ratificering av fördraget. Däremot motsätter sig en majoritet av Finlands företrädare i Europaparlamentet att vår riksdag ratificerar konstitutionen (Turun Sanomat 15.3.2006).

Att sätta i kraft fördraget inom unionen

Genom det konstitutionella fördraget upphävs (med undantag av Euratomfördraget) de traktater som kallas EU:s fördrag. När fördragen upphävs måste Wienkonventionen om traktaträtten tillämpas. Dess del V innehåller villkoren för upphävande av traktater. Den generella principen är att fördrag kan sättas ur kraft "när som helst med alla parter samtycke efter samråd med de övriga fördragsslutande staterna".

Kravet på "alla parter samtycke" innebär att nedläggningen av den gamla unionen och dess införlivande med en ny "genom EU:s konstitution" upprättad, helt ny union måste ske enhälligt. Det räcker med att en av de nuvarande med-

lemsstaterna vägrar att godkänna fördraget och att upphäva den gamla unionen för att hindra upprättandet av en ny union med rättslig kontinuitet i förhållande till den befintliga unionens verksamhet.

Detta innebär att Frankrikes och Nederländernas genom folkomröstning uttryckta vägran att godkänna det konstitutionella fördraget som upphäver de gällande fördragen är tillräckligt för att förhindra EU:s konstitutionella fördrag från att träda i kraft i samtliga medlemsstater. Dessutom motsätter sig en majoritet av medborgarna, särskilt ungdomarna, i många länder (Danmark, Finland, Polen, Storbritannien, Sverige och Tjeckien) enligt opinionsundersökningar att konstitutionen godkänns.

Regeringskonferensen har förberett sig på en sådan situation genom att till fördragsutkastet foga förklaring 30: "Konferensen noterar att 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 och en eller flera medlemsstater har stött på problem med ratificeringen, skall Europeiska rådet ta upp frågan". Det är fråga om en politisk deklaration som saknar juridisk relevans. EU:s konstitution måste godkännas i samtliga medlemsländer för att träda i kraft. Det ligger inte inom Europeiska rådets kompetens att godkänna fördraget.

Finlands situation

Det framgick av sakkunnigutfrågningen att Finlands riksdag hittills bara stiftat lagar och fastställt avtal som är avsedda att verkställas. Ett ratificeringsförfarande skulle stå i strid med denna princip. Det konstitutionella fördraget är till sin natur en traktat med högre dignitet än ett vanligt avtal. Därför vore det osedvanligt att godkänna det för signalvärdets skull, och detta skulle inte heller ligga i linje med vårt nationella parlaments dignitet och inflytande. Det pågår en period av eftertanke inom unionen, och medan den pågår bör man med öppet sinne debattera olika alternativ för hur fördragen kan revideras. Om EU någon gång får en konstitution är det inte den föreliggande versionen, och därmed är det

helt onödigt att starta en omständlig ratificeringsprocess i detta skede.

Ett argument som ändå använts som motive-ring för en ratificering av det konstitutionella fördraget är att en ratificering inte heller skulle vara till skada. Under sakkunnigutfrågningen framkom det emellertid att en ratificering i det uppkomna läget skulle uttrycka att Finland inte har några krav i fråga om det konstitutionella fördraget, utan att förhandlingarna om eventuella ändringar i den nuvarande fördragstexten skulle föras med de medlemsländer som inte har ratificerat fördraget. Under sådana förhandlingar skulle Finland riskera att marginaliseras, eftersom man skulle se på oss som ett litet medlemsland som man märkt anpassa sig till förhandlingsresultatet. De faktiska förhandlingarna skulle föras mellan de länder som inte godkänner det konstitutionella fördraget och de stora medlemsländer som godkänner fördraget. Större effekt när det gäller att påverka det konstitutionella fördragets innehåll uppnås således om vi inte ratificerar fördraget, eftersom vi då kan delta i förhandlingarna om ändring av fördraget med våra egna krav.

Ändring av fördraget

De stora EU-länderna har redan nu inlett diskussioner om ett avskalat konstitutionellt fördrag (Helsingin Sanomat 19.4.2006). Segraren i det italienska valet, Romano Prodi, har en storligen förenklad konstitution som mål. Han vill ha ett fördrag som koncentrerar sig på de övergripande principerna. Frankrikes inrikesminister, Nicolas Sarkozy, som kan komma att väljas till landets president nästa år, har tidigare varit inne på samma linje som Prodi. Även Tysklands förbundskansler, Angela Merkel, har bekräftat att konstitutionen måste ändras för att den ska kunna godkännas i medlemsländerna. Tysklands utrikesminister, Walter Steinmeier, har å sin sida föreslagit att titeln på fördraget ska ändras till

grundfördrag för Europa i syfte att skingra medborgarnas farhågor. Även i Storbritannien är man enligt premiärminister Blair beredd att återta upp frågor som gäller fördraget.

Vi behöver nu en omfattande samhällsdebatt om de framtida alternativen för ett nytt fördrag, inte ratificering av konstitutionen. Finland har gått i bräschen för utvidgningspolitiken. Principen i de nuvarande fördragen måste kvarstå, dvs. att alla europeiska länder som uppfyller villkoren i fördragen ska erbjudas möjlighet till medlemskap. Då skulle unionens karaktär bestämmas utifrån utvidgningen. En union som utvidgas måste vara ett decentraliserat förbund av stater med intern differentiering. Finland bör under sin ordförandeperiod i EU koncentrera sig på att finna denna nya riktning för unionen. Detta mål blir mycket svårt att nå om vi binder våra händer vid dagens version av det konstitutionella fördraget.

Om Finland trots de argument som anförts i det föregående ändå beslutar att inleda ratificeringen av konstitutionen, måste fördraget behandlas i grundlagsordning. De förändringar som konstitutionen innehåller är så pass genomgripande till sin sammanlagda verkan att det minsta man kan kräva är det förfarande som tillämpades när vi anslöt oss till unionen, dvs. en rådgivande folkomröstning och kvalificerad majoritet på 2/3 i riksdagen.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att riksdagen inte godkänner innehållet i EU:s konstitutionella fördrag,

att Finland inte inleder ratificering av fördraget, och

att fördraget underkastas en rådgivande folkomröstning, om regeringen trots allt beslutar att föreslå en ratificering.

Helsingfors den 28 april 2006

Petri Neittaanmäki /cent

RESERVATION 2

Motivering

Europeiska unionen har haft en historisk uppgift när det gällt att permanent stabilisera förhållandena i Europa och utveckla det europeiska samarbetet. Europeiska unionens konstitutionella fördrag utgör en bra rättslig grund för utvidgning av EU, och vidare blir fördraget överskådligare samtidigt som människorättsprinciperna stärks i EU. Fördraget innebär också i många avseenden en förstärkning av EU:s möjligheter att agera och påverka internationellt, bland annat genom att verksamheten på området yttre förbindelser effektiviseras och en mångsidig krishantering växer fram.

EU-ländernas ledare undertecknade Europeiska unionens konstitutionella fördrag i oktober 2004 för att de nationella ratificeringsprocesserna skulle kunna inledas. De gröna i Finland ansåg då att fördragsutkastet, som var en kompromiss, kunde godkännas, men att det krävs en folkomröstning i Finland.

Våren 2005 röstade medborgarna i Frankrike och Nederländerna emot fördragsutkastet i folkomröstningarna. Nu pågår en period av eftertanke i fråga om fördragsratificeringen, trots att många medlemsländer redan ratificerat det. Många alternativ är möjliga i de förhandlingar som kommer att föras i frågan inom en nära framtid: fördraget kan godkännas i modifierad eller kompletterad form eller så kan förhandlingar om ett helt nytt fördrag komma att inledas. Det verkar inte sannolikt att fördraget godkänns i nuvarande form utan t.ex. en kompletterande förklaring.

I nuläget måste Finland vara berett att utnyttja sin ordförandeperiod till att man under den perioden eller så snart som möjligt efter den kan nå en överenskommelse om EU:s konstitutionella fördrag. Förhandlingarna kommer att bygga på det föreliggande konstitutionella fördraget. Det vore värdefullt om man under de kommande förhandlingarna kunde finna metoder för att stärka det konstitutionella fördraget träder i kraft, åt-

unionens sociala dimension och principen om hållbar utveckling.

Enligt opinionsmätningar har finländarnas inställning till EU blivit negativare efter det att Frankrike och Nederländerna sade nej till fördraget i sina folkomröstningar. En sådan svängning i opinionerna borde inte få vara en orsak till att man inte vill fråga folket om dess åsikt till fördragsutkastet i en folkomröstning. Enligt en färsk opinionsundersökning stöder 57 % av finländarna tanken på en folkomröstning om fördraget, medan endast drygt en femtedel stöder att det ratificeras direkt av riksdagen.

Jag anser det vara oändamålsenligt att snabbt ratificera fördragsutkastet utan en folkomröstning. Förra gången folket fick säga sitt om EU i en folkomröstning var hösten 1994, då om EU-medlemskapet. Efter det har EU genomgått stora förändringar, och det är därför rimligt att erkänna detta och debattera förändringarna öppet. En folkomröstning skulle göra debatten om fördraget livligare och även politikerna skulle tvingas att klart motivera sina ståndpunkter.

Förslag

Med anledning av det ovan anförda föreslår jag att delarna "Ratificering av det konstitutionella fördraget" och "Folkomröstning" godkänns med följande lydelse:

"Ratificering av det konstitutionella fördraget och folkomröstning"

Utrikesutskottet understryker att Europeiska unionen bygger på principen om jämlika medlemsstater. Jämlikheten kommer till uttryck bl.a. i kravet på att alla medlemsstater måste godkänna ändringar i unionsfördragen. Det är helt uppenbart att Frankrikes och Nederländernas avvisande hållning till det konstitutionella fördraget kom att utgöra ett stort hinder för fördragets ikraftträdande, och därför är det inte säkert att minstone i den lydelse det nu har.

Samtidigt vill utskottet poängtera att det i ett jämlikhetsperspektiv är viktigt att varje medlemsstat självständigt beslutar om ratificering utifrån sakinnehållet i fördraget.

Många bedömare har ifrågasatt om det är rationellt med en ratificeringsproposition, eftersom det konstitutionella fördraget enligt dessa bedömningar i varje händelse kommer att ändras på vissa punkter, vilket gör ratificeringsbehandlingen onödig. Många alternativ är möjliga i de förhandlingar som kommer att föras i frågan inom en nära framtid: fördraget kan godkännas i modifierad eller kompletterad form eller så kan förhandlingar om ett helt nytt fördrag komma att inledas. Det verkar inte sannolikt att fördraget godkänns i nuvarande form utan t.ex. en kompletterande förklaring.

I nuläget måste Finland vara berett att utnyttja sin ordförandeperiod till att man under den perioden eller så snart som möjligt efter den kan nå en överenskommelse om EU:s konstitutionella fördrag. Det vore värdefullt om man under de kommande förhandlingarna kunde finna metoder för att stärka unionens sociala dimension och principen om hållbar utveckling.

Europeiska unionen måste enligt utrikesutskottet absolut utvecklas för att den bättre ska kunna ta sig an de stora uppgifterna medlemsstaterna ställs inför. Utskottet menar att det konstitutionella fördraget är på det hela taget acceptabelt och gör unionen effektivare, men att det inte är ändamålsenligt att snabbt ratificera det utan folkomröstning. Sammantaget anser utskottet det vara viktigt att Finland deltar konstruktivt i utvecklingen av unionen och i de fortsatta förhandlingarna om fördraget.

Enligt opinionsmätningar har finländarnas inställning till EU blivit negativare efter det att Frankrike och Nederländerna sade nej till fördraget i sina folkomröstningar. En sådan svängning i opinionerna borde inte få vara en orsak till att man inte vill fråga folket om dess åsikt till fördragsutkastet i en folkomröstning. Det fyller ingen funktion att vi snabbt ratificerar fördrags-

utkastet utan föregående folkomröstning. Förra gången folket fick säga sitt om EU i en folkomröstning var hösten 1994, då om EU-medlemskapet. Efter det har EU genomgått stora förändringar.

Utrikesutskottet anser att ett referendumsförfarande är ett element som stärker demokratin. Det är ett neutralt förfarande när det gäller det konstitutionella fördragets acceptabilitet. En folkomröstning skulle göra fördragsdebatten i vårt land livligare, och de som står för olika åsikter när det gäller fördraget skulle tvingas att klart motivera sina ståndpunkter."

Med hänvisning till det ovan anförda föreslår jag också att förslagen till uttalande i utskottets betänkande godkänns enligt följande:

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet att riksdagen

godkänner redogörelsen med anmärkningarna ovan,

föreslår att statsrådet lämnar riksdagen en redogörelse om EU:s utvidgningspolitik under 2006 års riksmöte,

konstaterar att det konstitutionella fördraget kan godkännas i sin helhet beträffande sitt innehåll, men

anser att en snabb ratificering av det konstitutionella fördraget i detta läge inte är ändamålsenligt, eftersom ingen folkomröstning ordnats om fördraget, och

uttrycker sitt stöd för gemensam utveckling av Europeiska unionen och för fortsatta förhandlingar så att fördraget antingen i nuvarande lydelse eller delvis modifierat eller kompletterat kan godkännas av alla medlemsstater.

Reservation 2**UtUB 2/2006 rd — SRR 6/2005 rd**

Helsingfors den 28 april 2006

Ulla Anttila /gröna

RESERVATION 3

Motivering

Det skulle vara en egendomlig och onödig gest att ratificera EU:s utkast till ett konstitutionellt fördrag när det redan har förkastats i två av de ursprungliga EU-länderna. Dessutom vill man godkänna fördraget utan folkomröstning, trots att en stor del av finlänarna vill säga sitt i saken.

Det faktum att fördragsutkastet inte godkändes i den franska och nederländska folkomröstningen har man velat bagatellisera genom att påstå att det främst var interna angelägenheter som var föremål för omröstning i länderna i fråga. Utrikesutskottet har emellertid hört sociolog Jeja-Pekka Roos, som noga följer förhållandena i Frankrike, och han påpekade att den franska folkomröstningen föregicks av en mycket omfattande och ingående debatt om vilken riktning EU ska utvecklas i. Det som kännetecknade den franska debatten var att den kritiska inställningen till EU ökade ju mer frågan debatterades. Den franska vänsterns bedömning var att den grundläggande orsaken till att fördraget förkastades var oron inför den pågående skattekonkurrensen inom EU och det allmänna nyliberala tryck som hotar välfärdsstaten.

Det är klart att det föreslagna konstitutionella fördraget inte kommer att träda i kraft i oförändrad form efter det att Frankrike och Nederländerna sagt nej. I stället för att ta sikte på en ratifiering måste vår regering — och även riksdagen — försöka påverka processen för revidering och ändring av förslaget till ett konstitutionellt fördrag.

Antalet frågor som EU avgör med kvalificerad majoritet kommer att öka, men till dessa frågor fogades inte begränsning av skattekonkurrensen, vilket vänstern drev på. Därför måste Finland i de fortsatta förhandlingarna arbeta för att beslut om lägsta EU-nivåer på kapital- och

företagsskatten kan fattas med kvalificerad majoritet.

Dessutom måste man rätta till det beslutssätt som överenskommits i fråga om rådet. Det som nu föreslås för beslut i rådet är en majoritet på 55/65 (55 % av medlemsländerna, 65 % av medborgarna), vilket starkt gynnar de stora medlemsländerna: det kommer bara att krävas tre stora och ett litet medlemsland för att uppnå en "blockerande" kvalificerad minoritet. Det som måste införas i stället är den dubbla enkla majoritet som var Finlands ursprungliga mål (50 % av medlemsländerna, 50 % av medborgarna). Strävan bör också vara att varje land får behålla en egen kommissionär; det rör sig om en viktig post ur nationalstaternas synvinkel.

Förslaget till ett konstitutionellt fördrag för EU innehåller bestämmelser om de för medborgarnas vidkommande viktiga grundläggande rättigheterna. Till dessa hör också arbetstagarnas rätt att organisera sig och att strejka. Men såsom arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar i sitt utlåtande är strejkrätten enligt fördragsförslaget betydligt mer begränsad än i vår nationella lagstiftning, eftersom fördraget bland de tillåtna strejkerna inte innefattar stöd- och sympatistrejker eller s.k. politiska strejker, som har ansetts lagliga enligt den finländska lagstiftningen. Således noterar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att denna diskrepans kan leda till problematiska situationer när det gäller gränsöverskridande stridsåtgärder mellan medlemsstaterna. Därför behöver konstitutionsbestämmelsen i fråga rättas till så att arbetstagarnas rättigheter utvidgas.

Jag har här endast framfört vissa centrala frågor som Finland måste vara aktiv i under de kommande ytterligare förhandlingarna om EU:s konstitution och fördrag.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag att utrikesutskottet konstaterar följande:

att utskottet inte förordar ratificering av EU:s förslag till ett konstitutionellt fördrag,

att utskottet förutsätter att regeringen aktivt försvarar Finlands intressen i de fortsatta förhandlingarna om fördraget, och

att fördragsutkastet måste underkastas en folkomröstning innan riksdagen tar ställning i frågan.

Helsingfors den 28 april 2006

Esko-Juhani Tennilä /vänst