

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2002 rd

Statsrådets utredning med anledning av behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 14 juni 2002 statsrådets utredning med anledning av behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna (E 66/2002 rd) till utrikesutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Antti Peltomäki, statsrådets kansli
- enhetschef Risto Piipponen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Joni Heliskoski, justitieministeriet
- professor Esko Antola
- politices doktor, forskningschef Teija Tiilikainen.

STATSRÅDETS UTREDNING

Statsrådet har med stöd av 97 § grundlagen sänt en utredning till riksdagen med anledning av behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna. Utredningen har samband med revideringen av fördragen och har behandlats av Europeiska rådets möten i Nice och Laeken. Europeiska rådet i Laeken beslutade att sammankalla ett europeiskt konvent på bred basis (nedan konventet). Som ett led i arbetet med att se över unionens institutioner överväger konventet en lämpligare avgränsning och definiering av unionens befogenheter.

I statsrådets utredning bedöms frågan om avgränsningen av befogenheterna mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna är lämplig och fungerande. Utredningen går igenom grundläggande begrepp och definitioner i fråga om be-

fogenheterna samt den materiella och den formella befogenhetsfördelningen.

Europeiska unionen har de befogenheter som den uttryckligen har tilldelats i fördragen. Enligt utredningen omfattar befogenheterna lagstiftningsåtgärder på Europeiska gemenskapens vägnar samt övriga åtgärder som unionens institutioner kan vidta i enlighet med de procedurer som fastställts i fördragen. Också tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har ett nära samband med befogenheterna.

I statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid (SRR 3/2001 rd) förhöll sig statsrådet öppet till olika möjligheter att närmare definiera avgränsningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna. Statsrådet förhöll sig dock avvaktande till tanken på en detaljerad och

uttömmande befogenhetsförteckning. Statsrådet har också ansett det viktigt att unionens befogenheter fortfarande bestäms utifrån de särskilda befogenheterna.

I statsrådets utredning behandlas unionens befogenheter enligt politikområde. Utredningen baserar sig på ministeriernas utlåtanden om sina egna sektorer. Enligt utredningen visar de inte

på särskilt stora behov av att ändra principerna för avgränsning av befogenheterna. På många områden konstaterades dock att det fanns anledning att förtydliga och precisera vissa bestämmelser om befogenheterna. Likaså uppmärksammades instrument och beslutsprocedurer samt balansen mellan institutionerna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utrikesutskottet tog senast ställning till avgränsningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna vid behandlingen av statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid (SRR 3/2001 rd). I sitt betänkande om redogörelsen (UtUB 18/2001 rd) konstaterade utrikesutskottet att det tillstyrker en precisering av unionens nuvarande uppgifter och kompetensfördelning. Utskottet bedömde att en precisering av kompetensfördelningen skulle göra unionen begripligare i medborgarnas ögon och underlätta gestaltningen av ansvarsförhållandena. En precisering ansågs också vara nödvändig med tanke på utvidgningen. Utskottet förhöll sig avvaktande till förslaget om en bindande befogenhetsförteckning. Utskottet omfattade ståndpunkten i redogörelsen att unionens kompetens i princip fortfarande bör definieras utifrån dess särskilda kompetens.

Utrikesutskottets avsikt i detta utlåtande är inte att ta ställning till detaljerna i avgränsningen av befogenheterna mellan olika sektorer. Det anser dock att det är viktigt att riksdagen har möjlighet att ta ställning mera ingående till principerna och de konkreta förslagen om befogenhetsfördelningen. Vad gäller den öppna samordningsmetoden som behandlats kortfattat i redogörelsen hänvisar utskottet till sitt utlåtande (UtUU 2/2002 rd) från våren 2002.

Utskottet anser med hänvisning till utfrågningen av sakkunniga att det är en brist i utredningen att den inte innehåller klara politiska riktlinjer för Finlands syn på unionens utveckling. Den politiska riktlinje som nu eventuellt ingår i

utredningen bestäms utifrån enstaka, ofta mycket tekniska och juridiska ståndpunkter, vilket enligt utskottet inte är ändamålsenligt. Liksom redogörelsen duger inte heller denna utredning till grund för en nödvändig medborgardiskussion om Europeiska unionens framtid. Som utskottet underströk redan i sitt betänkande (UtUB 18/2001 rd) måste statsrådet introducera sådana komponenter i debatten om EU:s framtid som anger Finlands hållning till EU-politikens innebörd och mål, i stället för att lyfta fram detaljer i EU:s beslutsmekanismer.

Unionens yttre förbindelser

Ett viktigt mål för konventet har enligt utredningen ansetts vara en effektivare och mera konsekvent politik för yttre förbindelser som baserar sig på gemensamma ståndpunkter, en gemensam representation och effektiv verksamhet på olika politikområden samt på en effektiv och konsekvent användning av gemensamma instrument. Enligt statsrådet gäller det både en effektivare användning av de nuvarande befogenheterna och granskning av strukturerna för unionens politik för yttre förbindelser. Utskottet anser att dessa målsättningar kan understödjas och konstaterar att de senaste tidernas kriser till exempel i Mellanöstern har understrukt behovet av att utveckla EU:s politik för yttre förbindelser.

En fråga som skall utredas inom ramen för konventet är en överföring av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken till gemenskapens behörighet, det vill säga avskaffande av den

nuvarande pelarfördelningen antingen helt eller delvis. Enligt utredningen är ett alternativ att klarare skilja åt å ena sidan utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer samt å andra sidan frågor som direkt gäller politiska förbindelser med tredje länder och instrument för GUSP. Principerna för regeringssamarbete kunde enligt utredningen fortfarande tillämpas på den förra medan gemenskapsmetoder snarare skall tillämpas på de senare.

En överföring till gemenskapsbefogenheter-na behöver inte nödvändigtvis betyda att beslutsmekanismerna i första pelaren och ställningen för institutionerna accepteras som sådana utan man kan vid behov överväga lösningar som beaktar GUSP:s speciella karaktär. För att verksamheten skall bli effektivare bör man enligt utredningen överväga en utvidgning av beslut med kvalificerad majoritet. Utskottet ställer sig öppet till frågan om utveckling av GUSP:s beslutsmekanismer. Men det är skäl att återkomma till frågan i samband med statsrådets utredningar till riksdagen enligt 97 § grundlagen när det föreligger konkreta resultat av konventets arbete.

När det gäller den gemensamma försvarspolitiken har Finland enligt utredningen inte behov av att fastställa befogenheterna på nytt eftersom den gemensamma försvarspolitiken också i fortsättningen bör höra till medlemsstaternas behörighet. Även om en närmare definiering av innehållet i försvarspolitiken enligt statsrådet kan bli aktuell anser Finland att det inte i det här skedet finns något behov av att ändra definitionen av de så kallade Petersbergsuppdragen.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt. Med hänsyn till att det är en krävande och till många delar ännu i dag oavslutad uppgift att skapa krishanteringsberedskap på basis av besluten från Europeiska rådet i Köln och Helsingfors anser utskottet det inte vara ändamålsenligt att unionen går in för att fastställa ännu mera ambitiösa mål så länge ett betydelsefullt tidigare projekt inte är avslutat. Finland kan inte med stöd av sin lagstiftning delta i genomförandet av mera krävande Petersbergsuppdrag.

Med hänvisning till utredningen konstaterar utskottet att ett effektivare försvarsmaterielsamarbete, eventuellt med hjälp av ändringar i fördragen, anses vara motiverat. Utskottet understryker att man i samband med utvecklingen av försvarsmaterielsamarbetet skall se till att nationellt och på EU-nivå överenskomna bestämmelser och praxis tillämpas på vapenexport i anknytning till samarbetet.

Utskottet omfattar ståndpunkten i utredningen att indelningen av gemenskapens biståndspolitik i medlemsstaternas biståndspolitik och gemenskapens kompletterande biståndspolitik också i fortsättningen är motiverad. Utskottet kan också omfatta tanken att utgångspunkten för en utvidgning av gemenskapens handelspolitiska befogenheter bör utgöras av de ursprungliga mål som Finland lade fram vid regeringskonferensen 2000. Utskottet hänvisar på denna punkt till sitt utlåtande under regeringskonferensen (UtUU 8/2000 rd).

Unionen som juridisk person

Europeiska unionen är inte en explicit juridisk person men unionen har genom förfaranden enligt artiklarna 24 och 38 rätt att ingå internationella avtal i sitt eget namn. Enligt statsrådet vore det med tanke på tydligheten och konsekvensen i unionens yttre förbindelser motiverat att explicit erkänna i fördraget att unionen är en juridisk person och att göra unionen och gemenskapen till en enda juridisk person.

Utskottet anser att det med tanke på en tydligare struktur vore bra om unionen blir en enhetlig juridisk person. Dessutom är det viktigt att unionen är en juridisk person för att unionen till exempel skall kunna ansluta sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Utskottet understryker dock med hänvisning till utredningen att frågan om att göra unionen till en juridisk person skall lösas på ett sätt som inte i sig ändrar kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

Kontroll av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen

Statsrådet tar i sin utredning ställning till en effektivare kontroll av subsidiaritetsprincipen. Enligt principen skall unionen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför med hänsyn till den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Utredningen konstaterar att kontrollen av subsidiaritetsprincipen till sin natur är politisk lämplighetsprövning som avser att bedöma om lagsstiftningsnivån är den rätta. Av denna anledning bör kontrollen enligt utredningen i första hand vara föregående politisk kontroll. För nya former av juridisk kontroll finns det inte något behov. Kontrollen av principen bör förstärkas framför allt som föregående politisk kontroll som kan genomföras genom att de nationella parlament engageras i unionens beslutsfattande genom utveckling av samråds- och yttrandeförfarandena. Utredningen förhåller sig också öppet till att olika former av samarbete mellan de nationella parlamenten och unionens institutioner å ena sidan och mellan de nationella parlamenten å andra sidan utnyttjas för kontrollen.

Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande UtUB 18/2001 rd att de nationella parlamenten bör ha en viktig roll i tolkningen av subsidi-

aritetsprincipen och förhandskontrollen av dess efterlevnad. Vidare menade utskottet att det behövs ytterligare samverkan mellan de nationella parlamenten vad gäller efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen. Det tillstyrkte dock inte nya institutioner för kontroll av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen. Utskottet kan därmed omfatta ståndpunkten i utredningen att den politiska kontrollen bör förstärkas. Det understryker att en viktig form för kontroll av subsidiaritetsprincipen också i fortsättningen är de nationella parlamentens kontroll av beslutsfattandet i rådet. Parlamentens roll bör i förhandskontrollen och tolkningen av principen enligt utskottet förstärkas genom utveckling av olika former av förhandskontroll. På grund av principens politiska natur förhåller sig utskottet reserverat till en ändring av formerna för den juridiska kontrollen av subsidiaritetsprincipen.

Utlåtande

Utrikesutskottet meddelar

att utskottet generellt omfattar statsrådets ståndpunkt med preciseringarna ovan. Utskottet förbehåller sig dock rätten till närmare ställningstaganden utifrån statsrådets utredningar med stöd av 97 § grundlagen i den takt som arbetet i Europeiska konventet framskrider.

Helsingfors den 1 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Henrik Lax /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Tarja Kautto /sd
Antero Kekkonen /sd

Juha Korkeaoja /cent
Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Ryyänen /cent
Martti Tiuri /saml
Ben Zyskowicz /saml
ers. Kimmo Kiljunen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Antti Pelttari.