

**Statsrådets redogörelse till Riksdagen  
om Europeiska unionens framtid**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING .....	3
2.	FRAMTIDEN OCH DEN EUROPEISKA DISKUSSIONEN .....	3
2.1.	Niceförklaringen om EU:s framtid .....	3
2.2.	Ställningstaganden i framtidsdiskussionen .....	4
2.2.1.	Befogenhetsfördelningen .....	5
2.2.2.	Förenklingen av grundfördragen .....	5
2.2.3.	Stadgan om de grundläggande rättigheterna .....	6
2.2.4.	De nationella parlamentens roll .....	6
2.3.	Andra teman för framtidsdiskussionen .....	7
2.3.1.	Förslag som gäller institutionerna .....	7
2.3.2.	Förbättringen av EU:s externa relationer .....	8
2.3.3.	Innehållsfrågorna i unionens politik .....	8
3.	HUVUDINRIKTNINGEN FÖR UTVECKLANDET AV EUROPEISKA UNIONEN .....	9
3.1.	EU:s grundläggande karaktär .....	9
3.2.	Unionens utvecklingsriktningar .....	10
3.3.	Teman i framtidsförklaringen från Nice .....	12
3.3.1.	Precisering av befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen i enlighet med subsidiaritetsprincipen och övervakning av denna princip .....	13
3.3.2.	EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och dess ställning .....	14
3.3.3.	Förenkling av grundfördragen för att klargöra dem och göra dem mera lättförståeliga utan att ändra deras innehåll .....	15
3.3.4.	De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen .....	16
3.3.5.	Andra teman i framtidsdebatten .....	17
4.	FÖRBEREDANDET AV REGERINGSKONFERENSEN .....	19
4.1.	Medborgardebatten .....	19
4.2.	De egentliga förberedelserna .....	20
4.2.1.	Konventets sammansättning .....	20
4.2.2.	Konventets arbetsmetoder .....	21
4.2.3.	Tidtabellen .....	22
4.2.4.	Konventets mandat .....	22
5.	FÖRBEREDELSE FÖR EUROPEISKA RÅDET I LAEKEN .....	24

## 1. INLEDNING

Europeiska unionens medlemsstaters regeringskonferens (nedan *regeringskonferensen*) godkände i Nice i december 2000 den förklaring om unionens framtid (nr 23) som bifogades slutakten från konferensen. I förklaringen presenteras frågor och mål som gäller revideringen av Europeiska unionen. De teman för framtidsdebatten som läggs fram i förklaringen har kompletterats och fördjupats i den europeiska diskussionen.

Regeringens proposition om ikraftsättande av vissa bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (RP 93/2001 rd) är för närvarande under behandling i riksdagen. I ett anförande den 18 juni 2001 vid remissdebatten om propositionen meddelade statsminister Lipponen att statsrådet under höstsessionen kommer att ge en redogörelse till riksdagen om unionens framtid.

Den 5 april 2001 gav statsrådet stora utskottet en utredning enligt 97 § grundlagen om Europeiska unionens framtid (E 27/2001 rd). Stora utskottet gav statsrådet ett utlåtande i frågan den 3 oktober 2001 (StoUU).

Europeiska rådet har för avsikt att den 14 och 15 december 2001 i Laeken anta en förklaring om initiativ som behövs för den fortsatta processen. Förklaringen i Laeken kommer antagligen att innehålla beslut om hur regeringskonferensen 2004 skall förberedas och om vilka justeringar av dagordningen för framtidsarbetet som bör göras i detta skede.

I denna redogörelse av statsrådet enligt 44 § grundlagen presenteras den europeiska diskussionen om Europeiska unionens framtid samt den finska regeringens utgångspunkter och synpunkter i fråga om huvudinriktningen i Europeiska unionens utveckling och om hur regeringskonferensen bör förberedas.

Redogörelsen är ett led i regeringens förberedelser inför Europeiska rådet i Laeken och beredningen av den därpå följande regeringskonferensen.

Allteftersom den breda medborgardebatten och regeringskonferensen framskrider kommer statsrådet vid behov att komplettera de teman gällande unionens framtid som framförs i denna redogörelse. Statsrådet kommer också att regelbundet ge riksdagen redogörelser angående hur det förberedande arbetet framskrider.

## 2. FRAMTIDEN OCH DEN EUROPEISKA DISKUSSIONEN

### 2.1. Niceförklaringen om EU:s framtid

Enligt den förklaring om unionens framtid (nr 23) som fogades till slutakten från regeringskonferensen 2000 skall en ny regeringskonferens sammankallas 2004 för att behandla resultaten av framtidsarbetet och göra behövliga ändringar i grundfördragen.

Enligt förklaringen är avsikten att arbeta för en övergripande diskussion om unionens framtid tillsammans med alla berörda parter och behandla bl.a. följande frågor:

— frågan om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mera exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen,

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

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

— de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

I förklaringen har man betonat vikten av att dessa frågor granskas med tanke på hur unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet skall kunna förbättras. Målet är att föra unionen närmare medlemsstaternas medborgare.

Även om de frågor som gestaltas i framtidsförklaringen är mycket omfattande är förteckningen ändå inte uttömmande. Avsikten är att precisera och komplettera dagordningen i en bred framtidsdiskussion och utifrån de frågor och synpunkter som kommer fram vid förberedelserna inför regeringskonferensen.

Niceförklaringen tar inte ställning till hur det förberedande arbetet inför regeringskonferensen skall organiseras, utan det är meningen att fatta beslut om detta vid Europeiska rådet i Laeken. I Laeken beslutas inte bara om frågor i anknytning till den förberedande arbetsgruppens sammansättning utan också om dess uppdrag, i vilket också temana för det förberedande arbetet anges med en viss noggrannhet.

## 2.2. Ställningstaganden i framtidsdiskussionen

Diskussionen om unionens framtid startade med de linjetal som Tysklands utrikesminister Fischer och Frankrikes president Chirac höll under regeringskonferensen 2000. Efter regeringskonferensen har diskussionen blivit livligare, och många ledare i såväl medlems- som ansökarstater har framfört sina synpunkter i frågan.

I inläggen har tagits ställning till de frågor som nämns i Niceförklaringen och dessutom lagts fram nya förslag till ämnen som kunde tas upp på dagordningen för framtidsarbetet. Förslagen har gällt såväl unionens institutioner och beslutsprocess som innehållet i unionens politik.

I diskussionen har unionens svaga och starka sidor analyserats, och man har funderat på hur unionen bättre skall kunna leva upp till de förväntningar som medborgarna har på den. En fråga som då särskilt har tagits upp är frågan om en ökning av unionens acceptabilitet genom ökad öppenhet och mera demokrati. Dessutom har det ansetts att utvidgningen och globaliseringen förutsätter att unionens interna och externa verksamhet stärks. Många har i sina inlägg dessutom tagit ställning till i vilken riktning unionen bör utvecklas på lång sikt och hur stora ändringar som behövs.

Mest är det de politiska ledarna som har hörts i framtidsdiskussionen. I diskussionerna i medlemsstaterna har också kritiska röster hörts. Dessa inlägg är alla lika viktiga när framtida lösningar i fråga om EU:s utveckling diskuteras.

### **2.2.1. Befogenhetsfördelningen**

I alla framtidsinlägg har en klarare fördelning av befogenheterna setts som nödvändig, och en bättre tillämpning av subsidiaritetsprincipen har betonats. Det har ansetts viktigt att åtgärder vidtas så nära medborgarna som möjligt och att verksamheten på EU-nivå koncentreras till de frågor där EU kan erbjuda ett faktiskt mervärde.

Åsikterna går dock isär när det gäller preciseringen av befogenhetsfördelningen. Frågan är särskilt viktig för Tyskland och dess delstater, som har föreslagit en förteckning över hur befogenheterna skall fördelas mellan unionen, medlemsstaterna och regionerna. Det som oroar delstaterna är att unionens befogenheter efter hand har utvidgats till att gälla frågor där delstaterna är exklusivt behöriga. Genom en exakt befogenhetsförteckning vill man begränsa möjligheterna att utvidga unionens befogenheter genom politiska beslut av institutionerna eller via tolkningspraxis vid gemenskapernas domstol.

I stället för en detaljerad befogenhetsförteckning har man i inläggen vanligen förespråkade en precisering av unionens och medlemsstaternas uppgifter och ansvarsområden, utan att närmare ange hur detta skall göras.

I stället för en juridisk lösning talar somliga för att befogenhetsfördelningen skall göras klarare genom allmänna principer för hur befogenheterna skall tillämpas. Storbritanniens premiärminister Blair har föreslagit ett det upprättas ett politiskt dokument ("Statement of Principles") i syfte att klargöra befogenhetsfördelningen. Också Danmarks statsminister Rasmussen har talat för utarbetandet av principer för arbetsfördelningen och förespråkade en politisk mekanism som kan förebygga en överdriven och allt för detaljerad reglering.

Många har också betonat att man måste bevara en tillräcklig smidighet. Enligt Beneluxländerna fordrar en fortsatt dynamisk utveckling av unionen bl.a. att artikel 308 i Romfördraget bevaras.

Många har i sina inlägg stött en fördomsfri granskning av befogenhetsfördelningen och också funnit det möjligt att delvis återföra befogenheterna till det nationella planet när det gäller vissa av gemenskapens politikområden. Som exempel på sådana politikområden har bl.a. jordbruket nämnts. De flesta har ändå betonat att hela politikområden inte bör nationaliseras eller integrationen rivs upp.

Kontrollen över att befogenhetsfördelningen och subsidiaritetsprincipen iakttas har behandlats relativt lite i diskussionen, med undantag för förslagen att sköta kontrollen genom att inrätta ett nytt organ bestående av ledamöter från de nationella parlamenten. Som ett alternativ har också nämnts en förstärkning av den juridiska tillsynen över att subsidiaritetsprincipen följs genom antingen gemenskapernas domstol eller en ny domstol.

### **2.2.2. Förenklingen av grundfördragen**

Bakgrunden till diskussionen om en förenkling av grundfördragen är ett utkast från Europeiska universitetsinstitutet i Florens till ett kombinerat grundfördrag. I utkastet har fördragen indelats i två kategorier, vilket också inkluderar tanken på att indela fördragen i en grundlagsdel och i bifogade protokoll. Grundlagsdelen, dvs. grundfördraget, kunde precis som nu ändras bara genom ett medlemsländerna vid en regeringskonferens i samförstånd kommer överens om ändringarna. De övriga bestämmelser som ingår i de nuvarande fördragen antecknas i protokoll, som lättare kan ändras i rådet på ett sätt som anges senare.

I alla framtidsinlägg har tydligare grundfördrag setts som ett mål värt att stödja. Den nya text som eftersträvas har bl.a. kallats unionens grundlag, grundlagsfördrag och grundfördrag. Somliga talar också för att fördragen samtidigt skall omorganiseras. Beneluxländerna har meddelat att de stöder förslaget från Europeiska universitetsinstitutet i Florens om att fördragen delas in i två kategorier.

Alla har ändå inte funnit det nödvändigt att göra upp ett enhetligt dokument. Premiärminister Blair har påpekat att behovet av förenkling inte nödvändigtvis behöver resultera i ett enda rättsligt bindande dokument som kallas grundlag. Enligt honom kommer EU:s grundlag på grund av unionens komplexitet och dynamik sannolikt också i fortsättningen att bestå av flera dokument. Också Sveriges statsminister Persson har efterlyst realism i förenklingsprojektet.

### **2.2.3. Stadgan om de grundläggande rättigheterna**

Europeiska rådet i Nice antog stadgan om de grundläggande rättigheterna som en politisk förklaring. Samtidigt beslutade man att en tid ge akt på hur stadgan tillämpas och ta upp dess juridiska ställning på nytt i samband med framtidsarbetet.

I inläggen har en majoritet förespråkat en rättsligt bindande stadga om de grundläggande rättigheterna. De grundläggande rättigheterna anses ha en väsentlig koppling till unionens grundlagsprocess. De som är för en uppdelning av fördragen i två kategorier ser stadgan om de grundläggande rättigheterna som en viktig del av det nya grundfördraget.

Det har knappt alls diskuterats i vilken form och på vilket sätt stadgan om de grundläggande rättigheterna skall fogas till fördragen. Endast Nederländernas premiärminister Kok har konstaterat att stadgan inte som sådan går att foga till fördragen.

Enligt den nederländska regeringens framtidsställningstagande påverkar ställningen för stadgan om de grundläggande rättigheterna också unionens eventuella anslutning till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt Nederländerna är en anslutning i sig önskvärd. Också statsminister Persson har funnit det viktigt att man när ställningen för stadgan om de grundläggande rättigheterna slås fast inte samtidigt försvagar andra instrument, t.ex. den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

### **2.2.4. De nationella parlamentens roll**

Alla har i sina framtidsinlägg förespråkat ett utökat samarbete och bättre koordination mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Österrikes utrikesminister Ferrero-Waldner har föreslagit utskott på EU-nivå där företrädare för såväl de nationella parlamenten som Europaparlamentet deltar och där vissa frågor som ingår i lagstiftningsförslagen behandlas.

En del av talarna har dessutom betonat att parlamentens påverkningsmöjligheter i medlemsstaterna kan ökas genom att de får en starkare ställning i styrningen av sina regeringars EU-politik. Enligt Danmarks utrikesminister Lykketoft skulle en regelbunden behandling av EU-ärenden i de nationella parlamentens utskott öka parlamentens deltagande. Alla viktiga lagstiftningsförslag kunde föredras för parlamenten, och de kunde ge utlåtanden om dem.

Spaniens premiärminister Aznar har föreslagit att det upprättas ett dokument om de nationella parlamentens deltagande. Det skulle innehålla föreskrifter om deltagandet och ange en miniminivå för den parlamentariska kontrollen. I dokumentet kunde antecknas att

en överföring av befogenheter alltid kräver både de nationella parlamentens och Europaparlamentets godkännande.

Premiärminister Blair och utrikesminister Fischer har föreslagit att Europaparlamentet får en andra kammare bestående av nationella riksdagsledamöter. Belgiens premiärminister Verhofstadt och Greklands premiärminister Simitis samt Tysklands förbundskansler Schröder har för sin del föreslagit att rådet utvecklas till Europaparlamentets andra "statskammare".

Frankrikes premiärminister Jospin föreslog i sitt linjetal en permanent kongress bestående av företrädare för de nationella parlamenten. Också Portugals premiärminister Guterres stöder tanken på en särskild kongress via vilken de nationella parlamenten regelbundet kunde följa utvecklingen inom EU. Statsminister Rasmussen talar för sin del för ett utvecklande av konferensen mellan organen för gemenskaps- och EU-frågor vid medlemsstaternas parlament, COSAC, till ett "nationernas råd".

I dessa förslag ingår i regel tanken att de nya parlamentariska organen skall övervaka i synnerhet efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen och eventuellt också godkänna mer tekniska ändringar i grundfördragen.

Utrikesminister Ferrero-Waldner och Belgiens utrikesminister Michel har motsatt sig tanken på en andra kammare vid Europaparlamentet eller någon annan ny institution eftersom detta enligt dem närmast skulle leda till ineffektivitet och förvirring. Också Spaniens utrikesminister Piqué har sagt att förslaget om en andra kammare måste övervägas noga.

## 2.3. Andra teman för framtidsdiskussionen

Enligt Niceförklaringen om EU:s framtid kommer åtminstone de fyra frågorna ovan att behandlas inom ramen för framtidsarbetet. Dessutom har så gott som alla inlägg innehållit också andra initiativ till en utveckling av unionen.

### 2.3.1. Förslag som gäller institutionerna

Beneluxländerna har föreslagit att Europaparlamentet skall få rätt att avskeda en enskild kommissionär och, för att balansen skall bevaras, att kommissionen skall få rätt att upplösa parlamentet. Samtidigt har de föreslagit att kommissionens ordförande väljs genom direkta europeiska folkval. Premiärminister Jospin åter har föreslagit att kommissionens ordförande väljs ur den grupp som har klarat sig bäst i valet till Europaparlamentet och att Europeiska rådet får rätt att upplösa parlamentet.

Beneluxländerna och förbundskansler Schröder har förespråkat en starkare ställning för Europaparlamentet genom att föreslå att parlamentet får fulla budgetbefogenheter och att medbeslutandeförfarandet skall tillämpas oftare. Många har också föreslagit att parlamentet och kommissionen får en starkare ställning i beslutsfattandet bl.a. genom att den nuvarande indelningen i pelare frångås. Dessutom har Nederländerna i sin framtidspromemoria påpekat att man måste överväga att ge Europaparlamentet initiativrätt i vissa lagstiftningsfrågor.

Premiärminister Jospin har föreslagit att det proportionella valsättet och systemet med stora regionala valkretsar kombineras i valet till Europaparlamentet. Enligt Luxemburgs premiärminister Juncker bör valsättet ändras genom att partilistorna slopas och medborgarna kan rösta direkt på en person.

En del av talarna anser i alla fall att unionen inte kan göras mer demokratisk genom att Europaparlamentet stärks. Enligt dem bör parlamentets befogenheter inte utökas i någon

väsentlig grad eftersom parlamentet i medborgarnas ögon inte är särskilt legitimt trots de direkta valen. Premiärminister Guterres har påpekat att en förstärkning av parlamentets ställning kräver att de nationella parlamentens ställning stärks på motsvarande sätt. I vissa inlägg har man också efterlyst en stärkning av Europeiska rådets roll inom den strategiska styrningen av EU-politiken. Premiärminister Blair har föreslagit att Europeiska rådet på förslag av kommissionen varje år godkänner EU:s politiska dagordning, som skall ge riktlinjer, arbetsprogram och tidtabeller för styrningen av EU:s institutioner.

Premiärminister Jospin syn på Europeiska rådets roll är i stor utsträckning densamma. Enligt honom bör Europeiska rådet anta ett mångårigt lagstiftningsprogram på förslag av kommissionen och Europaparlamentet. Europeiska rådet bör koncentrera sig på att dra upp riktlinjer och på de stora frågorna som gäller unionen, och det kunde sammanträda oftare än nu, t.ex. varannan månad.

Många anser att också rådets roll bör utvecklas ytterligare. I inläggen har man efterlyst en rationalisering och effektivisering av rådets arbete. Det har setts som viktigt att rådet koncentrerar sig på lagstiftningsuppgifter i stället för på den dagliga administrationen. Också ett effektivare beslutsfattande inom rådet har betonats. Många har talat för att fler beslut bör fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

I vissa inlägg har det också tagits ställning till en utveckling av den samordnarroll som rådet (allmänna frågor) har. Premiärminister Jospin har för sin del föreslagit en ny rådskonstellation med en samordnande och beredande roll. Medlemmar kunde vara t.ex. de ministrar som ansvarar för samordningen av EU-frågor i de nationella regeringarna.

Det har också föreslagits en ändring av det nuvarande systemet med växlande ordförandeskap. Premiärminister Blair och statsminister Rasmussen har föreslagit att man skall överväga att dela ordförandeskapet mellan grupper av länder.

### **2.3.2. Förbättringen av EU:s externa relationer**

En majoritet av dem som har kommit med inlägg ser en förstärkning av EU:s globala roll som ett viktigt mål för framtidsarbetet. Unionens externa verksamhet bör göras effektivare, enhetligare och mer konsekvent.

Med tanke på dessa mål har det bl.a. föreslagits att den höga representantens och utrikeskommissionärens uppgifter slås samman, att unionen ges status som juridisk person och att indelningen i pelare frångås. Enligt Italiens premiärminister Amato bör pelarindelningen frångås eftersom medborgarna önskar att EU skall bli aktivare uttryckligen i utrikes- och säkerhetspolitiska samt rättsliga och inrikes frågor.

I många inlägg har en strömlinjeformning av unionens externa representation betonats. Enligt premiärminister Juncker bör EU vara företrätt i FN:s säkerhetsråd. Ordförandestaten kunde företräda unionen och ha lika många röster som säkerhetsrådets europeiska medlemmar sammanlagt. I Nederländernas promemoria sägs att unionen på längre sikt bör ha en gemensam representant inte bara i FN:s säkerhetsråd utan också på G7/G8-mötena.

En extern representant har föreslagits också för euron.

### **2.3.3. Innehållsfrågorna i unionens politik**

I inläggen om unionens framtid har det utan undantag betonats att man nu bör behandla inte bara frågor i anknytning till institutionerna utan också innehållet i unionens politik, vilket intresserar medborgarna mera. Förslagen om innehållet i politiken har framförts på ett rätt



allmänt plan, och för realiseringen av många av dem fordras inte ens några fördragsändringar.

Av de politikområden som unionen förväntas koncentrera sig mera på är det i synnerhet följande som förekommer upprepade gånger i inläggen: den gemensamma asyl- och invandringpolitiken, sysselsättningen, miljön, brottsbekämpningen, livsmedelsindustrin, konsumentpolitiken samt utrikes- och säkerhetspolitiken. Många har också betonat att Europas sociala dimension behöver stärkas och att det behövs en aktivare samordning av den ekonomiska politiken för att den starka penningpolitiken skall kunna balanseras upp. I anslutning till detta har premiärminister Jospin föreslagit att euron får en egen "ekonomisk regering". Många har dessutom lyft fram behovet av att revidera unionens jordbrukspolitik samt regional- och strukturpolitik.

Premiärministrarna Verhofstadt och Juncker samt kommissionens ordförande Prodi har talat för införandet av en europeisk skatt. Prodi samt premiärministrarna Aznar och Simitis har också funnit det nödvändigt att på nytt se över storleken på budgeten, för att det skall kunna säkerställas att resurserna räcker till för skötseln av unionens uppgifter.

### 3. HUVUDINRIKTNINGEN FÖR UTVECKLANDET AV EUROPEISKA UNIONEN

#### 3.1. EU:s grundläggande karaktär

Europeiska unionen är till sin grundläggande karaktär en väl sammanhållen union av både självständiga medlemsstater och europeiska folk, som i vissa frågor har övernationell behörighet. Medlemsstaterna har exklusiv rätt att bestämma om grunderna för behörigheten. Dessa grunder ingår i unionens grundfördrag.

Grundfördragen kan ändras endast i enlighet med artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen, vid konferensen för medlemsstaternas regeringar, och förutsättning för att fördragen skall träda i kraft är att ändringarna godkänns i alla medlemsstater. I grundfördragen ingår dock vissa uttryckliga fullmaktbestämmelser enligt vilka rådet enhälligt kan fatta beslut om ändring av befogenheterna i vissa enskilda frågor utan det sedvanliga förfarandet för ändring av ett grundfördrag.

Normalt definieras i grundfördragens artiklar politikområdet och målen, de lagstiftningstyper som står till förfogande, organens deltagande i beslutsfattandet och interna bestämmelser om omröstning. I rättspraxis vid gemenskapernas domstol har man dessutom preciserat grunderna för hur befogenhetsförhållandena skall bestämmas. Gemenskapens befogenheter kan vara antingen exklusiva eller parallella med medlemsstaterna.

De beslut som organen fattar inverkar i medlemsstaterna direkt både på myndigheternas och medborgarnas samt företagens rättsliga ställning. Medlemsstaterna binds av de beslut som unionens organ fattar inom ramen för sina befogenheter (EU:s legalitetsprincip).

Överförandet av befogenheterna på EU begränsar på motsvarande sätt medlemsstaternas statsorgans maktutövning. Det är fråga om att vissa av de nationella statsorganens maktbefogenheter överförs på gemenskapens organ. Effekterna av denna överföring omfattar i olika grad lagstiftningsmakten, budgetmakten, makten att ingå avtal och domsrätten.

En begränsning av medlemsstaternas suveränitet kan också anses ligga i kommissionens exklusiva initiativrätt i gemenskapsfrågor samt medlemsstaternas bundenhet till

gemenskapsförfattningar som godkänts i rådet genom beslut med kvalificerad majoritet och för det mesta tillsammans med Europaparlamentet under iakttagande av medbeslutandeprocessen. Dessutom binds medlemsstaterna av beslut som kommissionen fattat med stöd av den överförda verkställande makten (kommittéförfarandet).

Befogenheterna kan användas på annat sätt eller återbörjas till medlemsstaterna endast genom samma förfarande som då de överläts, dvs. genom ändring av grundfördragen. Medlemskap i Europeiska unionen ändrar inte på medlemsstaternas ställning som suveräna och självständiga stater.

Allmänna principer som styr användningen av gemenskapens befogenheter och som ingår i grundfördragen är proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen. Proportionalitetsprincipen förutsätter att organen använder metoder som kan ställas i proportion till målen. Enligt subsidiaritetsprincipen kan gemenskapen på områden som inte omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet agera endast om och i den utsträckning som medlemsstaterna inte i tillräcklig grad kan uppnå målen för den planerade verksamheten. Man kan anse att dessa principer innehåller tanken att man för att beakta nationella särdrag kan ge medlemsstaterna prövningsrätt också i fråga om beslut på unionsnivå.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om gemenskapsfrågor är överföringen av befogenheter mindre i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt i det polisiära samarbetet och i det rättsliga samarbetet i brottmål. Kommissionen har inte exklusiv initiativrätt, besluten i rådet fattas i regel enhälligt, Europaparlamentet hörs endast, verkställigheten i medlemsstaterna förutsätter ofta särskilt godkännande och gemenskapernas domstol har begränsade befogenheter.

Dessa olika fördelningar av befogenheterna inom EU illustreras ofta med en pelarstruktur. Mellan olika pelare varierar karaktären hos unionens befogenheter och samverkan, men grunden för alla pelare är gemensamma organ, mål, värden och principer.

### 3.2. Unionens utvecklingsriktningar

Den ovan beskrivna gemenskapstanken nådde sin topp när man i Europeiska enhetsakten kom överens om genomförandet av programmet för den inre marknaden samt i Maastrichtfördraget avtalade om inrättandet av den ekonomiska och monetära unionen. I Amsterdamfördraget gällde den viktigaste överföringen av befogenheter rättsliga och inre frågor, av vilka invandrar- och asylpolitiken samt det civilrättsliga samarbetet gjordes till gemenskapsfrågor.

Gemenskapsförfarandet baserar sig på gemenskapens lagstiftning och unionens organs starka roll vid sidan av medlemsstaterna. Unionens inriktning bestäms inte hierarkiskt, utan den utformas i en kontinuerlig växelverkan mellan de olika organen och medlemsstaterna.

I gemenskapsfrågor fattas beslut på kommissionens initiativ och i regel med kvalificerad majoritet i rådet och med hjälp av medbeslutandeprocessen tillsammans med Europaparlamentet. I verkställigheten av rättsakterna kan ansvaret överföras från rådet till kommissionen och medlemsstaterna (kommittéförfarandet). Ansvaret för den nationella verkställigheten av alla gemenskapsbeslut vilar dock alltid på medlemsstaten själv. Kommissionen och gemenskapernas domstolar övervakar tillsammans med de nationella domstolarna verkställandet av besluten.

Efter Maastricht- och Amsterdamfördragen har gemenskapsbefogenheterna inte utökats väsentligt, utan tyngdpunkten i utvecklandet av unionen ligger i huvudsak på de reformer som utvidgningen av unionen och EMU:s tredje fas förutsätter. Utöver dessa finns det ett

markerat behov dels att göra unionens externa verksamhet effektivare och dels att stärka unionens demokratiska legitimitet.

Vid Europeiska rådet i Berlin kom man överens om politikreformer i samband med utvidgningen och om finansieringen av dessa reformer 2000-2006. Om de nödvändiga organreformer som utvidgningen förutsätter kom man till ett avgörande mellan medlemsstaterna i Nice i december i fjol. Även om alla efter Nice politiskt accepterar att inkludering av nya medlemmar i unionen inte längre förutsätter andra fördragsändringar, anser många att unionens förmåga till beslutsfattande och funktionsförmåga måste stärkas ytterligare vid följande regeringskonferens på grund av utvidgningen.

Inledandet av EMU:s tredje fas vid ingången av 1999 har inneburit inte bara en gemensam monetär politik och en fullständig inre marknad utan också en ny utmaning när det gäller att sammanjämka medlemsstaternas ekonomiska politik. Samtidigt har det skapat ett politiskt tryck på att på EU-nivå behandla och sammanjämka också sådana politikområden som är nära förknippade med ekonomin och i vilka medlemsstaterna ändå fortfarande vill hålla fast vid de nationella befogenheterna. Denna utveckling syns klarast i den s.k. Lissabonstrategin, enligt vilken den sammanjämkning som årligen behandlas i Europeiska rådet utöver handels-, sysselsättnings- och strukturpolitiken omfattar även sociala frågor och miljöfrågor.

Målet för den så kallade öppna samordningsmetod som utvecklats utgående från Lissabonstrategin är att sammanjämka gemenskapens och medlemsstaternas agerande inom olika politikområden. Inga nya befogenheter överförs på EU, utan befogenheterna och organens ställning kan variera flexibelt i olika frågor.

Inom vissa områden har man ansett att det lönar sig att öka användningen av samordningsmetoden. Metoden har dock kritiserats dels för att utsträcka unionens agerande till de nationella befogenheternas område, dels för att försvaga gemenskapsmetoden på de områden där unionen med stöd av grundfördragen har lagstiftningsmakt. Trots detta har medlemsstaterna och kommissionen hela tiden utvidgat metodens tillämpningsområde. Senast föreslogs metoden för utbildnings- och invandrapolitiken.

Unionens agerande har således vid sidan av lagstiftningsarbetet allt mer koncentrerat sig på sammanjämkning av ärenden som faller inom området för EU:s och medlemsstaternas befogenheter. För att uppnå målen har medlemsstaternas politiska engagemang i Europeiska rådet blivit allt viktigare och har i praktiken ibland också varit en politisk förutsättning för juridiskt förpliktande beslut i organen i ett senare skede.

I diskussionen om utveckling av unionen har det också förekommit kraftigt federalistiska måluppsättningar. Det tycks dock inte finnas något egentligt stöd för en ombildning av unionen till förbundsstat. Däremot har man som ett slags mål i vissa inlägg föreslagit en "federation av nationalstater", som olika talare avser lite olika saker med.

Också bakom framtidsförklaringen i Nice kan man se frågeställningar som är typiska för ett förbundsstatssystem, bl.a. precisering av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i en detaljerad behörighetsförteckning och intensifiering av den rättsliga övervakningen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I en befogenhetsförteckning kan man i princip lika väl stärka unionens befogenheter som försvaga dem, men i praktiken tycks målet nu vara att begränsa dem och också delvis nedmontera dem.

Ett stärkande av unionens befogenheter diskuterades inte särskilt mycket under den förra regeringskonferensen. I detta avseende var det kanske viktigaste avgörandet i Nicefördraget preciseringen av EU:s handelspolitiska behörighet inom området för handeln med tjänster och immateriell egendom, med vissa begränsningar. Härefter har vissa medlemsstater tagit

upp frågan om slopandet av den nuvarande pelarindelningen och i enlighet med detta frågan om att pelarna II och III skulle göras till gemenskapsfrågor.

Den fråga om juridifiering av stadgan om de grundläggande rättigheterna som ingår i Niceförklaringen har också att göra med befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Ett eventuellt införande av de grundläggande rättigheterna i grundfördragen ses också som ett centralt element i den så kallade konstitutionaliseringen av unionen. Många har för den kommande regeringskonferensen ställt upp som mål att de viktigaste bestämmelserna i de nuvarande grundfördragen skall samlas till en klar och systematisk konstitution eller ett klart och systematiskt grundfördrag.

Anhängarna av en konstitution för unionen har inte i någon större utsträckning tagit ställning till om stiftandet och ändrandet av konstitutionen borde vara medlemsstaternas exklusiva rätt. De flesta tycks med konstitution snarast avse ett konstitutionellt fördrag, om vars viktigaste konstitutionella bestämmelser medlemsstaterna beslutar på samma sätt som om de nuvarande grundfördragen. Däremot har många uttryckt sin beredskap att överväga att underlätta förfarandet för ändring av de mindre väsentliga fördragsbestämmelserna.

I Niceförklaringen uppställdes som centralt mål för nästa regeringskonferens stärkandet av unionens och dess organs demokratiska legitimitet. I många inlägg har man bedömt möjligheterna att närma unionen till medborgarna genom att öka öppenheten och medborgarnas möjligheter till deltagande. Likaså har man övervägt att klargöra uppgiftsfördelningen och ansvarsförhållandena mellan unionens organ och framför allt att stärka de nationella parlamentens ställning i EU-strukturen.

Trots olika utgångspunkter och prioriteter har de flesta inlägg i framtidsdiskussionen det gemensamma målet att samla de viktigaste bestämmelserna i de nuvarande grundfördragen till en konstitution, ett grundfördrag eller en politisk handling som klargör inte bara befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna utan också befogenhets- och ansvarsförhållandena mellan unionens organ.

*Finland anser att det är viktigt att Europeiska unionen också i fortsättningen utvecklas som en tät gemenskap av självständiga medlemsstater och europeiska folk. Unionen måste agera effektivt och demokratiskt i frågor som medlemsstaterna överfört till området för dess befogenheter.*

*Unionen måste när den utvidgas vara ambitiös och pragmatisk i sin måluppställning. Unionen måste ha tillräckligt starka befogenheter i frågor där unionen har bättre förutsättningar att uppnå gemensamma mål än medlemsstaterna ensamma. Befogenheterna skall användas i enlighet med proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen på så sätt att åtgärderna på unionsnivå erbjuder ett verkligt mervärde för medlemsstater, medborgare och företag.*

*I Finlands intresse är en ekonomiskt stark och dynamisk och socialt och ekologiskt ansvarskännande europeisk union, som också utgör ett område av verklig frihet, trygghet och rättvisa. Unionen måste kunna verka effektivt för sina gemensamma mål både i Europa och i hela världen.*

### 3.3. Teman i framtidsförklaringen från Nice

De fyra nämnda temana i Niceförklaringen har alla sin historiska bakgrund i Europas integrationsutveckling. De kan ses inte bara som politiska särfrågor utan också som centrala element i unionens konstitutionella utveckling.

För den nya regeringskonferensen uppställdes inget klart politiskt mål i Nice. Temana kan dock vid behov omstöpas till ett konstitutionellt fördrag för EU eller en konstitution, såsom många europeiska politiker har föreslagit. Medlemsstaternas synpunkter på en eventuell konstitutionalisering av unionen avviker dock avsevärt från varandra.

### **3.3.1. Precisering av befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen i enlighet med subsidiaritetsprincipen och övervakning av denna princip**

Medlemsstaternas regeringar kommer överens om befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, inrättandet av organ och bestämmelser om beslutsfattandet samt befogenhetsförhållandena organen emellan, och dessa bestämmelser förs in i grundfördragen. Förutsättning för att bestämmelserna i grundfördragen skall träda i kraft är att de godkänns i alla medlemsstater i enlighet med deras egen konstitution.

I grundfördragen ingår dock vissa uttryckliga fullmaktsbestämmelser enligt vilka rådet kan fatta beslut om ändring av befogenheterna i enskilda frågor utan det sedvanliga förfarandet för ändring av grundfördrag. I dessa fall har medlemsstaternas ställning tryggats med hjälp av enhällighetskravet och i vissa fall genom att man förutsätter att medlemsstaterna skall ratificera besluten.

Unionens befogenheter är till sin karaktär särskilda befogenheter som överförs till den och inte allmänna befogenheter. Befogenheterna bestäms med stöd av den bestämmelse om befogenheter som tillämpas, med beaktande av unionens mål för varje politikområde.

Artikel 308 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen möjliggör dock en utvidgning av behörigheten utan att grundfördraget ändras, om utvidgningen är nödvändig för att gemenskapens mål skall uppnås på den gemensamma marknaden och inga bestämmelser ingår i fördraget om de befogenheter som krävs för detta.

Befogenheterna har inte alltid fastställts uttryckligen. Åtgärder som är nödvändiga för uppnåendet av de mål som uppställs i grundfördragen kan vara möjliga, även om inget särskilt omnämnande om dem ingår i den fördragsbestämmelse som ligger till grund för befogenheterna. När det gäller externt agerande är detta slag av befogenheter fortfarande av stor betydelse.

Följden är att unionens befogenheter har fastställts på ett sätt som ofta uppfattas som obestämt och rentav okontrollerat. Genom rätts- och författningspraxis har man utvidgat befogenheterna utöver vad bestämmelserna tycks medge. Gemenskapernas domstols tolkningsavgöranden har framför allt när det gäller unionens externa agerande varit viktiga och nyskapande.

Just denna utveckling kan ses som en central bakgrundsfaktor till att man i Niceförklaringen beslutade rikta uppmärksamheten på preciseringen av befogenhetsfördelningen i enlighet med subsidiaritetsprincipen samt på övervakningen av tillämpningen av denna. Som ett alternativ har man föreslagit att en detaljerad befogenhetsförteckning skall inkluderas i grundfördragen.

Ett noggrannare fastställande av befogenhetsfördelningen utgående från subsidiaritetsprincipen kan i princip innebära en begränsning av unionens exklusiva befogenheter eller rentav ett återbördande av dem till medlemsstaterna. I praktiken är en viktigare fråga kanske ändå preciseringen av befogenhetsfördelningen och övervakningen av subsidiaritetsprincipen i frågor som faller inom området för unionens och

medlemsstaternas parallella befogenheter. Detta kan ske antingen genom politisk förhandsövervakning eller rättslig övervakning i efterhand. I framtidsdiskussionen har det föreslagits att de nationella parlamentens ställning skall stärkas på EU-nivå särskilt när det gäller övervakningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning.

*Finland anser att bestämmelser om grunderna för befogenheterna och om befogenhetsförhållandena också i fortsättningen skall utfärdas i grundfördragen. Den nuvarande fördelningen av befogenheterna bör klarläggas. Finland förhåller sig öppet till olika möjligheter att närmare definiera fördelningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna.*

*Finland anser att det är viktigt att de särskilda befogenheterna fortfarande är utgångspunkt för fastställandet av unionens befogenheter. På unionens samtliga politikområden skall unionens befogenheter och målen för verksamheten fastställas klart och tillräckligt tydligt. Finland förhåller sig dock avvaktande till tanken på en detaljerad och uttömmande befogenhetsförteckning.*

*För att trygga den dynamik som hör till den grundläggande karaktären för EU:s verksamhet måste unionens mål bevaras som grundläggande element som definierar unionens behörighet. En tillräcklig förmåga till förnyelse bör tryggas genom uttryckliga avtalsbestämmelser och genom att man överväger användningen av noga avgränsade bestämmelser om befogenheterna när det gäller justering av befogenhetsförhållandena på vissa politikområden.*

*Finland betonar iakttagandet av subsidiaritetsprincipen när det gäller fastställandet av rätt behandlingsnivå för ärenden som faller inom området för de parallella befogenheterna, och är berett att öppet undersöka olika sätt att förbättra övervakningen av hur principen iakttas. Detta gäller framför allt den politiska förhandsövervakningen.*

### **3.3.2. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och dess ställning**

Europeiska rådet i Nice godkände EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som en politisk deklaration. Stadgan binder dock indirekt unionens organ; bestämmelserna i stadgan kan bli förpliktande med stöd av artikel 6 i unionsfördraget eller med stöd av gemenskapernas domstols rättspraxis. Medlemsstaterna binds av de rättigheter och skyldigheter som nämns i stadgan på samma grunder som organen och dessutom då en medlemsstat tillämpar gemenskapsrätt.

Fastställandet av stadgans ställning är nära förknippat med preciseringen av befogenhetsförhållanden samt med en förenkling av grundfördragen. I stadgan om de grundläggande rättigheterna ingår en uttrycklig bestämmelse om att den inte kan användas till att utvidga de befogenheter och uppgifter som ges gemenskapen och unionen i grundfördragen.

Om stadgan om de grundläggande rättigheterna som sådan fogades till grundfördragen skulle den dock trots ovan nämnda bestämmelse medföra förändringar i befogenhetsförhållandena mellan gemenskapen och medlemsstaterna. I handlingen ingår också bestämmelser som omfattas av de exklusiva nationella befogenheterna. En eventuell juridifiering av stadgan skulle också skapa ett tryck att ompröva de rättigheter och skyldigheter som nu ingår i den.

Vid en bedömning av stadgans juridiska status bör man också beakta dess status i rättspraxis hos gemenskapernas domstol och i unionens lagstiftningsarbete. Gemenskapernas domstolar

och andra organ kan genom sin praxis i framtiden inverka på hur bindande stadgan om de grundläggande rättigheterna är. Förstainstansrätten har tangerat handlingen en gång i sitt beslut och EG-domstolens generaladvokater har använt det ofta, men i EG-domstolens beslut har inga hänvisningar ännu gjorts till handlingen. Också i en EG-författning och i flera författningsförslag nämns handlingen.

Finland har ansett att det är viktigt att gemenskapen ansluter sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. En anslutning till konventionen garanterar extern, internationell övervakning av de mänskliga rättigheterna och bringar när det gäller övervakningen unionens organ i en jämlik ställning i förhållande till medlemsstaterna. En anslutning garanterar också konventionens och Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna ställning som ett europeiskt system som koncentrerar sig på mänskliga rättigheter.

I och med godkännandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna har det blivit allt mer aktuellt för gemenskapen att ansluta sig till konventionen. Detta skulle inte skapa en konflikt med bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Om Europeiska unionen görs till juridisk person, kan en anslutning gälla även unionen.

*Finland är för ett starkare skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter i Europeiska unionen och ser stadgan om de grundläggande rättigheterna som ett sätt att stärka detta skydd. I samband med att stadgans ställning fastslås bör man noggrant bedöma följderna av en eventuell juridifiering av stadgan på befogenhetsförhållandena mellan unionen och medlemsstaterna.*

*Finland anser att det är viktigt att Europeiska gemenskapen ansluter sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.*

### **3.3.3. Förenkling av grundfördragen för att klarlägga dem och göra dem mera lättförståeliga utan att ändra deras innehåll**

Europeiska unionens grundfördrag har kommit till i olika skeden av Europas integrationshistoria och utgör en invecklad och oenhetlig helhet. I tre grundfördrag samt unionsfördraget finns över 700 artiklar. De viktiga och mer tekniska fördragsbestämmelserna förekommer parallellt och utspridda i olika fördrag. Som bilagor till grundfördragen finns talrika juridiskt förpliktande protokoll och politiskt bindande deklARATIONER. Dessutom ingår primärrättsliga bestämmelser också i anslutningsfördragen och i andra handlingar.

Förenklingen av grundfördragen inleddes redan i och med Amsterdamfördraget i vilket vissa föråldrade bestämmelser upphävdes och slopades och artikelnumreringen reviderades. Dessutom upprättades konsoliderade versioner av unionsfördraget och fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen. Dessa versioner är dock inte juridiskt bindande.

Under förberedelserna för regeringskonferensen 2000 bad kommissionen universitetet i Florens göra en utredning om förenkling av grundfördragen. Enligt utredningsarbetet är det möjligt att upprätta fördragen på nytt utan att ändra deras rättsliga innehåll. Unionsfördraget skulle ersättas med ett grundfördrag för EU som i logisk ordning skulle innehålla alla de viktigaste bestämmelserna i unionsfördraget och fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen. Bestämmelserna om EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt om det polisiära och juridiska samarbetet i brottmål skulle sammanställas i två särskilda protokoll som bilagor till grundfördraget. Med undantag av de bestämmelser som inkluderas i det nya grundfördraget skulle fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen fortsätta att gälla eller också fogas till fördraget som särskilt protokoll.

I Europeiska universitetsinstitutets redogörelse behandlades också förfarandet för ändring av grundfördragen. Enligt institutet kräver en ändring av det egentliga grundfördraget även i fortsättningen ett fördrag mellan medlemsstaterna i enlighet med artikel 48 i unionsfördraget, men man kan överväga att ändra protokollen i rådet på ett sätt som fastställs närmare. I förfarandet för ändring av fördragsbestämmelserna är det fråga om grunderna för befogenhetsfördelningen.

I samband med frågan om en förenkling av fördragen och precisering av befogenhetsfördelningen har man också tagit upp frågan huruvida man i det nya fördraget borde inkludera gemenskapsrätt som utvecklats utanför grundfördragen. Detta gäller å ena sidan principer i gemenskapsrätten som utvecklats ur rättspraxis hos gemenskapernas domstol, t.ex. direkt rättsverkan, gemenskapsrättens företräde och gemenskapens befogenhetens utestängande effekt, och å andra sidan de rättsliga grunderna för enskilda politikområden. I detta sammanhang finns också en möjlighet att öppet bedöma om rättspraxis motsvarar målen i grundfördragen i enlighet med medlemsstaternas ställningstaganden.

Vid den förra regeringskonferensen behandlades frågan om en förenkling av fördragen inte, utan detta uppdrag inkluderades i framtidsförklaringen. Enligt framtidsförklaringen skall grundfördragen göras klarare och lättare att förstå. Ett lyckat uppnående av ett mål kan göra unionens mål och åtgärder mera förståeliga och acceptabla. En förenkling av grundfördragen kan också på allmän nivå stöda förbättrandet av unionens förmåga till beslutsfattande, utvecklandet av dess verksamhet samt effektiveringen av förvaltningen.

Enligt förklaringen skall fördragen förenklas utan att man ändrar på deras innehåll. Här stöter man dock på den tidigare frågan huruvida ändringarna formellt kan tolkas som nya förpliktelser, även om de endast ersätter de tidigare förpliktelserna. Det kan också vara svårt att nå samförstånd om vilket slags ändringar som i själva verket inverkar på innehållet. För att man skall kunna iaktta den strävan som uttrycks i förklaringen vore det ändamålsenligt att göra förenklingen i den fas av revideringen då det råder tillräcklig enighet om de egentliga fördragsändringarna och framför allt om befogenhetsförhållandena.

*Finland anser att målet för reformerna bör vara ett klart, entydigt och bindande basdokument där grunderna för målen, uppgifterna och befogenhetsförhållandena har definierats. Avgöranden som gäller EU:s befogenhetsförhållanden inverkar väsentligt på arbetet med att förenkla grundfördragen.*

*Finland har beredskap att överväga frågor som gäller ändringsförfarandet i fråga om andra än de centralaste bestämmelserna av grundläggande karaktär i grundfördragen. Förutsättning för en ändring skall dock alltid vara medlemsstaternas enighet. I samband med förenklingen kan man också bedöma om det är skäl att till vissa delar inkludera rättspraxis som etablerats som gemenskapsrätt vid gemenskapernas domstol i grundfördragen.*

### **3.3.4. De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen**

Det centrala målet enligt framtidsförklaringen är att stärka unionens acceptabilitet, stärka demokratin inom unionen samt föra unionen närmare medborgarna. I anslutning till detta mål har frågan om de nationella parlamentens möjligheter att påverka och medverka inom den europeiska strukturen tagits upp till granskning.

Medborgarnas medverkan i behandlingen av EU-ärenden sker huvudsakligen på representativ väg, dels i rådet via regeringarna som åtnjuter de nationella parlamentens



förtroende och dels i Europaparlamentet som valts genom direkta val. Därutöver har medlemsländerna, kommissionen och Europaparlamentet olika direkta kontakter med medborgarsamhället.

Utöver den allmänna öppenheten inom unionen stöder också medlemsstaternas interna system för informationsutbyte mellan regeringarna och de nationella parlamenten när det gäller EU-frågor och beredningen av dem medborgarnas möjligheter att delta i behandlingen av EU-ärenden. I en del medlemsstater kan dessa system också innefatta deltagande i beredningen på regional och lokal nivå samt olika områden inom en stat. I Finland har t.ex. landskapet Ålands påverkningsmöjligheter tryggats på grundlagsnivå i självstyrelselagen.

I hur hög grad medborgarna känner att de via de demokratiska organen kan påverka unionens beslut och hur öppet de får information om beslutsfattarnas agerande i unionens institutioner inverkar centralt på unionens acceptabilitet och förtroendet för den. Hur beslutsfattarnas politiska och rättsliga ansvar förverkligas i unionens institutioner och medlemsstaterna inverkar också.

När det gäller stärkandet av de nationella parlamentens roll i unionen har olika förslag behandlats i framtidsdebatten. Det har föreslagits att en andra kammare, bestående av medlemmar i de nationella parlamenten, eller en kongress, bestående av representanter för de nationella parlamenten, inrättas vid Europaparlamentet. Dessas specialuppgifter skulle, utöver en konsultativ roll, vara att övervaka efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen i lagstiftningsarbetet i unionen.

I debatten har också lagts fram tankar om att kommissionen eller kommissionens ordförande skulle väljas genom direkta folkval samt om införande av europeiskt medborgarinitiativ och europeisk folkomröstning.

*Finland anser att det är viktigt att olika möjligheter att öka demokratin i unionen och medborgarnas förtroende för beslutsfattandet inom unionen behandlas i framtidsarbetet. Härvid framhävs framför allt öppenheten, det politiska och rättsliga ansvaret och en god förvaltning i unionens organ.*

*Enligt Finlands ståndpunkt bör de nationella parlamentens möjligheter att påverka EU-politiken i första hand stärkas genom att man utvecklar nationella system för beredning och beslutsfattande när det gäller EU-politiken.*

*Finland förhåller sig avvaktande till inrättandet av nya EU-organ, men är berett att granska olika förslag om hur de nationella parlamentens ställning kan stärkas i den europeiska strukturen. Den nya strukturen får inte försämra unionens beslutskapacitet och inte heller fördunkla de politiska makt- och ansvarsförhållandena.*

### **3.3.5. Andra teman i framtidsdebatten**

Agendan i framtidsförklaringen från Nice är exempel på olika frågor. I den europeiska diskussionen har rikligt med nya förslag lagts fram om hur unionens framtid skall utformas. För dessa förslag redogörs i avsnitt 2.

De utmaningar som utvidgningen och globaliseringen medför ställer nya krav på unionens verksamhetsförmåga och beslutskapacitet. Unionen bör också i fortsättningen på ett effektivt sätt kunna fatta beslut i de ärenden som medlemsstaterna har gett unionen ansvaret för.

En fungerande beslutsprocess, där medlen är de rätta och tillräckliga för att målen skall kunna uppnås, är en förutsättning för ett effektivt beslutsfattande. De rättsliga grunderna i grundfördragen bör möjliggöra en konsekvent verksamhet inom de olika politikområdena i unionen. Möjligheterna till nationella särdrag bör kvarstå.

Finland har ansett att användningsområdet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet och klarheten i strukturen för beslutsfattandet inom unionen är det centrala med tanke på beslutskapaciteten. Finland har betonat dessa frågor bl.a. vid de regeringskonferenser som resulterade i Amsterdamfördraget och Nicefördraget.

Det är fortfarande viktigt att användningsområdet för beslutsfattandet med kvalificerad majoritet utvidgas, och utvidgningen kunde granskas också inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. För att unionens mål skall kunna nås, kan också skapandet av ett område med faktisk frihet, säkerhet och rättvisa eventuellt medföra behov av att närma befogenhetsbestämmelserna inom den tredje pelaren till bestämmelserna inom gemenskapspelaren.

En utvidgning av förfarandena för beslutsfattandet i lagstiftningsarbetet förutsätter emellertid också en utvärdering av hur de fungerar. Det bör övervägas om medbeslutandeförfarandet, som i huvudsak har fungerat väl, bör revideras ytterligare. Likaså bör man – så som Finland föreslog vid regeringskonferensen 2000 – överväga om enkel dubbel majoritet skulle vara ett tydligare och effektivare system för beslutsfattandet än det nuvarande. I detta sammanhang är det naturligt att också i vidare utsträckning begrunda frågan om institutionernas funktionsförmåga och möjligheterna att effektivisera deras arbete.

Strukturen för Europeiska unionens internationella verksamhet kan inte anses vara särskilt tydlig ur tredje parts synvinkel sett. En förutsättning för att unionens yttre roll skall bli tydligare och verksamhetsresultaten förbättras är att konsekvensen utvecklas. I de förhandlingar som ledde till Amsterdamfördraget understödde Finland att unionen och gemenskaperna skulle utgöra en enda juridisk person. Detta skulle möjliggöra att unionens politiska, ekonomiska och övriga yttre verksamhet klart skulle hänföras till samma enhet. Befogenhetsfördelningen inom unionen skulle dock inte förändras, utan avtalen skulle godkännas inom unionen enligt befogenhetsbestämmelserna inom respektive politikområde eller samarbetsområde. Inom området för yttre förbindelser kunde också frågan om en sammanslagning av utrikeskommissionärens och den höge representantens uppgifter inom unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik behandlas.

När man diskuterar omfattningen av de befogenheter som överlåtits till unionen samt förhållandet mellan de beslut som fattats genom utnyttjandet av dem och nationella beslut är det således skäl att också fästa uppmärksamhet vid de krav som hänför sig till ansvaret och kvaliteten i fråga om utnyttjandet av befogenheterna. Kravet på god förvaltning hör också samman med tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna, en förenkling av grundfördragen och unionens acceptabilitet.

Under medlemskapet har Finland i olika sammanhang betonat vikten av att god förvaltning och öppenhet förverkligas när unionen genomgår reformer. Finland anser det viktigt att unionens institutioner binder sig till reglerna och principerna för god förvaltning och att iakttagandet av dem också övervakas. Skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna samt god förvaltning borde utgöra en del av verksamheten vid unionens institutioner.

*Enligt Finlands ståndpunkt bör man i framtida reformer trygga EU:s beslutskapacitet och funktionsförmåga samt en god förvaltning i den växande unionen.*

*Förberedelserna för regeringskonferensen och en medborgardebatt på bred bas på unionsnivå samt i medlems- och kandidatländerna ger stoff till en kompletterad och fördjupad agenda. Finland kommer i och med att diskussionen och förberedelserna för regeringskonferensen framskrider vid behov att komplettera de teman för framtidsdiskussionen som presenterats ovan.*

## 4. FÖRBEREDANDET AV REGERINGSKONFERENSEN

Efter Europeiska rådet i Nice har både medlemsstaterna och unionens institutioner tagit upp behovet av att förnya sättet att förbereda regeringskonferensen i fortsättningen så, att unionsmedborgarna lättare kan följa beredningens gång och få sin röst hörd i den. Likaså har man velat förbättra de nationella parlamentens möjligheter att delta och påverka. Riksdagens stora utskott anser i sitt utlåtande (StoUU 2/2001 rd) att tillnärningen av unionen och dess medborgare och framstegen i utvidgningsförhandlingarna bör avspegla sig i sättet att förbereda regeringskonferensen.

Den process som leder till regeringskonferensen kan delas in på följande sätt:

- medborgardebatten inleds inom unionen och i medlems- och kandidatländerna (2001),
- regeringskonferensen förbereds (2002–2003) och
- regeringskonferensen (2004).

### 4.1. Medborgardebatten

I den förklaring som ingår i slutdokumentet från Nice konstateras att en bred och djup diskussion om unionens framtid bör föras mellan företrädare för de nationella parlamenten och den allmänna opinionen, dvs. från det politiska livet, näringslivet och universitetsvärlden, samt företrädare för det civila samhället både i medlemsländerna och på EU-nivå innan nästa regeringskonferens sammankallas 2004. Europeiska rådet i Göteborg 15–16.6.2001 preciserade att diskussionen bör ta upp de utmaningar som väntar unionen under kommande decennier samt uppmuntra till att förslag läggs fram om hur dessa utmaningar kan bemötas med hjälp av politiska och institutionella medel och sättet att organisera arbetet.

Framtidsdebatten inleddes på EU-nivå i mars 2001. Då öppnades också egna webbsidor för debatten på adressen [www.futurum.eu.int](http://www.futurum.eu.int). Under våren och sommaren har medlemsländerna och några av kandidatländerna inlett olika projekt som stöd för den nationella debatten. Europaparlamentet, Regionkommittén, Ekonomiska och sociala kommittén, arbetsmarknadsparterna, COSAC samt gemenskapernas domstolar har också försökt främja medborgardebatten och behandlat frågor som gäller unionens framtid. Via medborgardebatten försöker man också informera unionsmedborgarna om frågor som hänför sig till framtidsdebatten.

Avsikten är inte att medborgardebatten skall upphöra när de egentliga förberedelserna börjar, utan det är önskvärt att den fortsätter genom hela processen. Europeiska rådet i Göteborg överenskom att medlemsstaterna och kandidatländerna gör en sammanställning av den debatt som förts på nationell nivå och lämnar en utredning om den till nästa ordförandeland.

## 4.2. De egentliga förberedelserna

Man har ansett att det behövs en mera strukturerad arbetsfas av något slag mellan medborgardebatten och regeringskonferensen, då också de element som kommit fram i medborgardebatten kan behandlas. Avsikten är att beslut om sättet att förbereda regeringskonferensen 2004 skall fattas i Europeiska rådet i Laeken 14–15.12.2001.

Ända från början har ett sådant konvent på bred bas som användes vid beredningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna fått mest understöd. Mellan medlemsländerna råder ett långt gående samförstånd om att beslut om att inrätta ett sådant konvent bör fattas i Laeken. Också stora utskottet har gett sitt stöd för ett konvent (StoUU 2/2001 rd). Konventet utesluter inte att andra modeller används när förberedelserna framskrider.

De centrala frågorna är konventets sammansättning, mandat, arbetssätt och tidtabell.

### 4.2.1. Konventets sammansättning

Det råder ett långt gående samförstånd mellan medlemsländerna om att konventet åtminstone skall bestå av företrädare för regeringarna, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen. Frågor som måste lösas separat är dock styrkeförhållandena mellan deltagarna, kandidatländernas medverkan och det civila samhällets medverkan.

När det gäller styrkeförhållandena har den indelning som användes vid beredningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna fått det bredaste stödet bland medlemsländerna. Enligt den hade varje nationellt parlament två företrädare, Europaparlamentet 16, varje medlemsstats regering en och kommissionen en företrädare. Europaparlamentet har dock för sin del föreslagit en kvot på 30 företrädare och motiverat detta med att de nationella parlamenten sammanlagt kommer att ha 56 företrädare, om kandidatländernas parlament beviljas motsvarande antal platser som medlemsstaterna.

I sitt utlåtande fäster stora utskottet särskilt uppmärksamhet vid de nationella parlamentens roll i förberedelseprocessen. Det anser att eftersom två företrädare inte i samtliga fall räcker till för att garantera den politiska representativiteten, måste de politiska gruppernas medinflytande säkerställas genom att ersättare utses för representanterna och genom nationell bevakning. Stora utskottet har också meddelat att interna arrangemang kommer att vidtas för att ordna en bred bevakning av konventets arbete. Det påpekar dessutom att de nationella parlamentens medverkan i konventet inte kan ersätta den parlamentariska kontrollen av EU-politiken eller samarbetet mellan regering och riksdag (StoUU 2/2001 rd).

Utöver konventets sammansättning måste också frågan om sättet att välja ordförande för konventet och presidiets sammansättning lösas. Mest stöd bland medlemsstaterna har det alternativet fått att en permanent ordförande utnämns av Europeiska rådet i Laeken. Ordföranden kunde också utses bland konventets medlemmar antingen av konventet eller medlemsstaterna.

Det har också föreslagits att ett presidium utses för konventet. Det skulle bistå ordföranden vid beredningen av sammanträdena och i konventsarbetet. Det alternativ som varit mest aktuellt är att en vice ordförande skulle väljas från varje grupp som är representerad i konventet. Detta innebär en ändring jämfört med det konvent som förberedde stadgan om de grundläggande rättigheterna, där kommissionen inte hade rätt att utse en egen vice ordförande.

Rådets representation i presidiet har i någon mån väckt diskussion: borde rådet ha en permanent vice ordförande, eller skall rådets företrädare i presidiet bytas ut enligt ordförandeskapet? Europaparlamentet har föreslagit att presidiet skulle bestå av en ordförande, en representant för kommissionen, två representanter för medlemsstaternas parlament, två representanter för Europaparlamentet och representanter för det land som har ordförandeskapet i rådet och nästa ordförandeland. Man har också diskuterat om kandidatländerna borde ha en egen representant i presidiet.

Frågan om kandidatländernas medverkan i konventet har visat sig vara svårast. Det finns i princip tre möjligheter: kandidatländerna deltar på jämlika villkor med medlemsstaterna varvid de också deltar i beslutsfattandet, de deltar som observatörer, eller en rörlig modell där de blir fullvärdiga medlemmar i konventet efter det att tillträdeavtalet har undertecknats. Frågan är också delvis kopplad till konventets arbetsmetoder och mandat.

Utöver sättet för kandidatländernas medverkan har också deras representations behandlats. Medlemsländerna är dock redan ganska långt eniga om att kandidatländerna bör ges lika många företrädare som medlemsstaterna.

Frågan om Turkiets medverkan kan eventuellt komma upp separat, eftersom en del av medlemsstaterna anser att Turkiet inte kan få samma rätt att delta som de övriga kandidatländerna, eftersom landet ännu inte förhandlar om medlemskap.

Permanent observatörer kommer också troligen att utses till konventet. Som eventuella observatörer har nämnts Regionkommittén, Ekonomiska och sociala kommittén samt EU-ombudsmannen. Andra tänkbara är åtminstone gemenskapernas domstolar och Europarådet. Regionkommittén har krävt fullt medlemskap i konventet och ansett att representanter för den regionala och lokala nivån också bör kunna delta fullvärdigt i beredningen av det nya grundfördraget.

Ordförandelandet Belgien har också föreslagit att ett europeiskt medborgarforum (Civil Forum) inrättas. Belgien anser att det kunde bli fråga om antingen ett mera strukturerat möte på bred bas eller ett samarbetsnätverk, där medlemmarna får information om konventets arbete och kan höras som sakkunniga i konventet. Av dessa har samarbetsnätverket fått ett bredare stöd av medlemsländerna. Frågan om kandidatländernas medverkan i forumet har ännu inte diskuterats.

Konventets ordförande skall i första hand ha ansvaret för kontakterna från konventet till det civila samhället. Belgien har emellertid också föreslagit en sådan möjlighet att en särskild politisk koordinator utses för samarbetsnätverket antingen av Europeiska rådet i Laeken eller av konventet.

Utöver medborgarforumet har man för avsikt att ordna utfrågningar som är öppna för allmänheten allt eftersom konventets arbete framskrider.

#### **4.2.2. Konventets arbetsmetoder**

Konventet kan i princip antingen iakttä ett beslutsfattande som bygger på konsensus och där arbetet framskrider utgående från gemensamma ståndpunkter, eller rösta. Arbetsmetoderna är i stor utsträckning kopplade till konventets mandat: om det får i uppgift att utarbeta flera olika alternativ är det möjligt att framskrida t.ex. med hjälp av majoritetsomröstningar. Det måste också övervägas om hela konventet skall rösta eller om detta skall ske gruppvis. Enligt Europaparlamentet är det viktigt att varje grupp fritt får utarbeta sitt eget beslutsförfarande.

En viktig del i arbetet är också mötesförfarandena och öppenheten. Det är nödvändigt att garantera konventet en viss arbetsro, men det skall också vara lätt att följa arbetet i konventet.

Avsikten är att ett sekretariat skall inrättas vid konventet, med uppgift att bistå presidiet i förberedandet av konventets sammanträden, göra upp protokoll över sammanträdena osv. Både rådets sekretariat och kommissionen har anmält sig vara villiga att sköta sekretariatets uppgifter. Medlemsländerna är ganska långt eniga om att uppdraget skall ges rådets sekretariat. Det är också möjligt att sekretariatet kommer att bestå av anställda från flera institutioner. Europaparlamentet har understött ett sådant interinstitutionellt sekretariat.

#### **4.2.3. Tidtabellen**

Avsikten är att konventet skall inrättas av Europeiska rådet i Laeken och arbetet inledas under Spaniens ordförandeskap 2002. Spanien har meddelat att det är berett att inleda konventet genast i början av året. Ordförandelandet Belgien anser att konventet bör avsluta sitt arbete före sommaren 2003.

Därefter skall medlemsländerna få tid för nationella förberedelser innan regeringskonferensen sammankallas. Åsikterna om hur lång tid som behövs varierar. Vissa medlemsländer har önskat minst ett halvt års paus för att man skall hinna behandla resultaten av konventet på nationell nivå grundligt. Andra har betonat att regeringskonferensen bör inledas direkt efter konventet för att framhäva sambandet mellan dem.

Tidtabellen är också kopplad till den egentliga regeringskonferensens längd. Belgien har planerat att regeringskonferensen skall sammankallas av Europeiska rådet i december 2003. Europaparlamentet och kommissionen har föreslagit att regeringskonferensen inleder sitt arbete redan sommaren 2003 och avslutar det med toppmötet i december 2003. Då skulle det nya fördraget vara klart redan före parlamentsvalet i juni 2004 och väljarna skulle ha möjlighet att ta ställning till regeringskonferensens slutresultat när de röstar i valet.

#### **4.2.4. Konventets mandat**

Medlemsländernas åsikter om hur exakt konventets arbete bör avgränsas och riktas varierar. Europeiska rådet i Laeken har dock för avsikt att staka ut vissa riktlinjer för konventets arbete. Härvid måste man ta ställning till såväl konventets agenda som det slutresultat som förväntas av det.

En central fråga när det gäller agendan är om konventet endast skall behandla de fyra teman som nämns i framtidsförklaringen från Nice eller om det också skall behandla andra frågor och i så fall i vilken utsträckning. Frågan ansluter sig givetvis till agendan för regeringskonferensen 2004 och målet för den: det mandat som konventet får återspeglar medlemsstaternas åsikter om hur ambitiöst man förhåller sig till regeringskonferensen.

De flesta medlemsstater anser att konventet fritt skall få behandla alla teman som hänför sig till unionens framtid. Detta kan genomföras genom att konventet får ett mandat med stor tolkningsvidd, t.ex. utgående från de fyra teman som ingår i förklaringen från Nice och de mål som nämns i den eller genom att konventet självt får besluta om hur agendan skall avgränsas.

En annan central fråga gäller vad som skall vara målet för konventets arbete. De flesta medlemsstater anser att konventet inte skall eftersträva ett enda samordnat slutresultat, utan att det skall bereda flera olika alternativ till grund för arbetet vid regeringskonferensen 2004.

Europaparlamentet anser att konventet bör sträva efter att utarbeta ett heltäckande förslag till revidering av grundfördragen som alla fyra instanser i konventet understöder. På detta sätt kan man enligt parlamentet bäst säkerställa att konventets arbete beaktas. Det slutgiltiga målet för processen bör vara att utarbeta en grundlag för unionen.

*Regeringen stödjer tillsättandet av ett konvent på bred bas vid Europeiska rådet i Laeken i december 2001.*

*Konventet bör bestå av representanter som utsetts av medlemsstaternas regeringar, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen. Konventets sammansättning bör motsvara den sammansättning som tillämpades för det konvent som beredde stadgan om de grundläggande rättigheterna. Representanterna skall ha ersättare för det fall att de ordinarie representanterna har förhinder. De politiska grupperingarnas möjligheter att påverka i de nationella parlamenten bör även i övrigt stödjas med hjälp av lämpliga nationella uppföljningssystem.*

*Alla kandidatländer skall kunna delta i konventet på jämlik grund på så sätt att både deras regeringar och nationella folkrepresentationer skall kunna sända sina representanter för att delta i arbetet.*

*Representanter för Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén samt EU-ombudsmannen bör inbjudas som observatörer. Också andra institutioner, såsom gemenskapernas domstolar, sakkunskap bör vid behov kunna anlitas.*

*Regeringen understöder utnämningen av en ständig ordförande för konventet vid Europeiska rådet i Laeken. Ordföranden skulle till sitt stöd ha ett presidium med åtminstone en medlem ur varje grupp i konventet. Det är viktigt att konventet har ett sakkunnigt och effektivt sekretariat, där rådets sekretariat bör spela en central roll.*

*Europeiska rådet i Laeken bör ge konventet ett mandat vars utgångspunkt är de fyra temana från Nice, så tolkade att de också inbegriper frågor som har att göra med tryggheten av unionens funktionsförmåga och beslutskapacitet.*

*Konventet bör utarbeta alternativ som innehåller olika synpunkter som bas för regeringskonferensen 2004.*

*Konventets beslutsprocesser skall vara enkla och dess arbete skall vara så öppet som möjligt. Konventets handlingar skall vara lättillgängliga för allmänheten, till exempel på Internet. Konventet bör arbeta i nära växelverkan med medborgarsamhället. Regeringen förhåller sig öppen till skapandet av eventuella strukturer som kompletterar konventet. Dessa strukturer bör vara flexibla och fungerande och de får inte bli ett hinder för en fri information till hela medborgarsamhället om förberedelserna för den kommande regeringskonferensen.*

*Konventet borde inleda sitt arbete genast vid ingången av 2002 och slutföra arbetet senast sommaren 2003. Tillräcklig tid bör lämnas mellan konventet och regeringskonferensen så, att en grundlig nationell diskussion och opinionsbildning om konventets resultat möjliggörs.*

*En ny regeringskonferens kunde sammankallas i december 2003, varvid arbetet skulle inledas under första hälften av 2004.*

## 5. FÖRBEREDELSE FÖR EUROPEISKA RÅDET I LAEKEN

Statsminister Lipponen redogör för regeringens synpunkter på EU:s framtid i samband med behandlingen av framtidsredogörelsen i riksdagen den 6 november 2001 och som ett led i förberedelserna för Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001.

På EU-nivå behandlas unionens framtid sannolikt efter behov vid rådets (allmänna frågor) möten samt eventuellt vid ständiga representanternas möten (Coreper II), som bereder dem. Rådet (allmänna frågor) sammanträder tre gånger före Europeiska rådet i Laeken: 29–30.10, 18–19.11 och 10–11.12.2001.