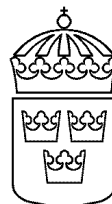


Konstitutionsutskottets yttrande 1995/96:KU5y

EU:s regeringskonferens 1996



1995/96
KU5y

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 30 januari 1996 beslutat bereda samtliga övriga utskott utom utbildnings- och bostadsutskotten tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 1995/96:30 EU:s regeringskonferens 1996 jämte motioner i de delar som ligger inom respektive utskotts beredningsområde.

Konstitutionsutskottets yttrande avser de delar som rör demokrati och grundläggande fri- och rättigheter, öppenhet och insyn samt institutionella frågor (i huvudsak avsnitten 4 och 10 i skrivelsen) samt frågor om utträde ur och suspension från fördragen. I yttrandet behandlas således motionerna U19 (fp) yrkande 6, U21 (kds) yrkandena 1, 2, 4, 6–8 och 10–25, U22 (v) yrkandena 1–9, 13 och 36, U23 (m) delvis, U24 (s) yrkande 2, U25 (c) yrkandena 1, 2 och 21–26, U27 (fp), U29 (mp) yrkandena 1, 3–11, 26, 28 och 29 samt U30 (s) yrkandena 2–4 och 9–11.

Utskottet

1 Allmän bakgrund

1.1 Europeiska unionen (EU) och dess utveckling

I april 1951 tillkom i Paris fördraget om Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG). Samarbetet inom EKSG skulle inte utgöra ett traditionellt mellanstatligt samarbete utan också ha överstatliga inslag. Målet för detta samarbete var att skapa förutsättningar för fred i Europa. För att uppnå detta politiska mål och också för att befordra välförhållanden i de medverkande länderna skulle en gemensam marknad för kol och stål upprättas. Diskriminering och konkurrensbegränsande åtgärder i förhållandet mellan medlemsstaterna skulle förhindras.

Fördraget om kol- och stålgemenskapen följdes år 1957 av fördragen om Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). Fördraget om EEG, det s.k. Romfördraget, kan sägas vara ett avtal mellan stater som på ett antal definierade områden avhänder sig självbestämmande till förmån för ett gemensamt beslutsfattande i gemenskapens institutioner. EEG:s uppgifter var att främja en harmonisk utveckling av den ekonomiska verksamheten inom gemenskapen som helhet,

en fortgående och balanserad tillväxt, en ökad stabilitet, en allt snabbare höjning av levnadsstandarden samt närmare förbindelser mellan medlemsstaterna. Detta skulle åstadkommas genom att en gemensam marknad upprättades och genom att medlemsstaternas ekonomiska politik gradvis närmades till varandra.

Genom Romfördraget etablerades fyra institutioner: rådet, kommissionen, domstolen och församlingen, som senare kom att bli parlamentet. De olika gemenskapernas församlingar resp. domstolar gjordes gemensamma genom en konvention 1957, och råden resp. kommissionerna genom det s.k. fusionsfördraget 1967.

Den första större revisionen av Parisfördraget (om EKSG) och Romfördragen om EEG och Euratom skedde genom Europeiska enhetsakten 1986 med ikraftträdande den 1 juli 1987. Genom enhetsakten gjordes på det institutionella området viktiga förändringar av beslutsprocessen inom gemenskaperna. När det gällde åtgärder för att förverkliga den inre marknaden skulle besluten i ministerrådet som regel fattas som majoritetsbeslut, och enhällighet krävdes mer undantagsvis. I dessa frågor infördes också en samarbetsprocedur mellan rådet och parlamentet, som stärkte parlamentets ställning men utan att det fick det slutliga avgörandet. Även kommissionen fick en starkare position genom att befogenheterna att tillämpa av rådet beslutade föreskrifter och utfärda tillämpningsföreskrifter till dessa utvidgades.

Genom det fördrag som slöts i den holländska staden Maastricht och som trädde i kraft den 1 november 1993 upprättades Europeiska unionen (EU). Den innesluter tre stora samarbetsområden, tre pelare. Den första pelaren utgörs av Europeiska ekonomiska gemenskapen som numera betecknas Europeiska gemenskapen (EG). Den andra pelaren omfattar ett mellanstatligt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitikens område och den tredje ett likaledes mellanstatligt samarbete inom området för rättsliga frågor och inrikes angelägenheter.

Inom unionen sker det överstatligt präglade samarbetet fortfarande inom de tre gemenskaperna. Till detta samarbete förs också vissa nya samarbetsområden av vilka det mest långtgående är det som syftar till att upprätta en ekonomisk-monetär union.

Inga djupgående förändringar i den institutionella strukturen blev följden av Maastrichtfördraget. Beslutsordningen ändrades dock på flera viktiga punkter. Användning av majoritetsbeslut i rådet vidgades. Europaparlamentet fick ett ökat inflytande genom medbestämmandeproceduren som bl.a. tillämpas på inre marknadsfrågor. Den ger parlamentet en möjlighet att förhindra beslut av lagstiftningskaraktär.

Utvecklingen inom EG har under 1980- och 1990-talet således gått mot ökad överstatlighet. Parlamentets ställning har stärkts i två omgångar. Majoritetsbeslut tillämpas i ökande utsträckning i rådet. Kommissionen har fått en starkare position. Till denna utveckling har emellertid EG-domstolen i hög grad bidragit.

Domstolens främsta uppgifter är att tolka och tillämpa EG:s fördrag och regelsystem. Genom sin verksamhet utvecklade domstolen under 1970-talet

fler av EG-rättens viktigaste principer, bl.a. principerna om EG-rättens företräde framför nationell rätt och om EG-rättens direkta tillämplighet.

Maktfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskaperna är i princip given i de grundläggande fördragen. Förändringar av denna kompetensfördelning fordrar således fördragsändringar. Det betyder att en utvidgning av samarbetet till nya områden eller en ökad kompetens för EG-institutionerna på tidigare samarbetsområden kräver att fördragen ändras.

I *EG:s beslutsprocess* har den av medlemsländerna oberoende kommissionen en initiativtagande, övervakande och verkställande roll. Den formella initiativrätten i normgivningsfrågor tillkommer endast kommissionen. Ett förslag från kommissionen är således en förutsättning för att en formell beslutsprocess skall initieras. Kommissionens övervakande roll tar bl.a. sikte på tillämpningen av fördragsbestämmelserna och de bestämmelser som institutionerna antagit med stöd av fördraget (sekundärrätten).

Kommissionsförslagen riktas främst till Europeiska unionens råd (ministerrådet) där de viktigaste besluten fattas inom EU. Rådet utgörs av representanter för medlemsstaternas regeringar.

Vissa beslut kräver enhällighet i rådet. Men flertalet beslut inom ramen för EG-samarbetet fattas med kvalificerad majoritet. Genom regeln om kvalificerad majoritet kan en stat och dess medborgare bli bundna av ett beslut som staten motsatt sig.

Europeiska unionens råd skall skiljas från Europeiska rådet, som är unionens "toppmöte". I Europeiska rådet ingår medlemsstaternas regeringschefer, Finlands och Frankrikes presidenter och kommissionens ordförande. Rådet möts en gång i halvåret för överläggningar och beslut i övergripande politiska frågor.

Europaparlamentet fungerar dels som ett beredande organ till rådet i ett tidigt skede av processen, dels som ett i vissa sammanhang beslutsfattande organ tillsammans med rådet. I det första fallet gäller att rådet inte kan fatta några beslut som är bindande för medlemsstaterna utan att parlamentet åtminstone yttrat sig i saken. I det andra fallet finns två former för Europaparlamentets medverkan: samarbetsförfarandet och medbeslutandeförfarandet.

Europaparlamentet har också en avgörande roll när det gäller att ansluta nya medlemsstater till unionen och ingå s.k. associationsavtal med andra länder.

Europaparlamentet har vidare viktiga kontrollerande funktioner.

EG-domstolens viktigaste uppgift är att övervaka att EG-rätten tolkas och tillämpas enhetligt av institutionerna och i medlemsstaterna. EG-domstolen har ensam befogenheten att slutligt tolka EG-rätten och har därvid utvecklat flera av EG-rättens viktigaste principer.

Genom Maastrichtfördraget infördes en ny institution, revisionsrätten. Dess uppgift är att granska räkenskaperna över gemenskapens och dess organs samtliga inkomster och utgifter. Revisionsrätten skall pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund.

1.2 Regeringskonferensen 1996

1995/96:KU5y

1.2.1 Fördragsbestämmelser

Förslag till ändringar av de fördrag som unionen bygger på kan föreläggas rådet av regeringen i en medlemsstat eller av kommissionen. Rådet kan efter att ha hört Europaparlamentet och i förekommande fall kommissionen uttala sig för att sammankalla en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar. Denna konferens sammankallas av rådets ordförande i syfte att i samförstånd komma överens om de ändringar som skall göras i dessa fördrag. Ändringarna skall träda i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

I Maastrichtfördraget fastslogs att en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar skall sammankallas år 1996 för att undersöka vilka bestämmelser i fördraget som skall revideras för att uppfylla de mål för unionen som anges i fördraget.

1.2.2 Förberedelser inom EU – reflektionsgruppen

Vid Europeiska rådets möte på Korfu i juni 1994 beslöt rådet att tillsätta en s.k. reflektionsgrupp med företrädare för de 15 medlemsländernas utrikesministrar, kommissionen och Europaparlamentet. Vid mötet på Korfu anmodades också ministerrådet, kommissionen och Europaparlamentet att upprätta rapporter med utgångspunkt i en utvärdering av hur unionsfördraget verkat hittills. Rapporterna lades fram i juni 1995 när reflektionsgruppens förberedande arbete skulle inledas. Även domstolen och revisionsrätten har avgivit rapporter inför regeringskonferensen.

Reflektionsgruppens uppgift var att kartlägga aktuella frågor inför konferensen men inte att förhandla om själva frågorna. Gruppen skulle granska och utveckla idéer om de bestämmelser i unionsfördraget där en revidering förutses och om andra möjliga förbättringar som kan göras i en anda av demokrati och öppenhet. Gruppen skulle också, mot bakgrund av den framtida utvidgningen av unionen, utarbета alternativ i vissa angivna institutionella frågor, såsom vägning av röster, gränsen för kvalificerad majoritet, antalet medlemmar av kommissionen och andra åtgärder som anses nödvändiga för att underlätta institutionernas arbete och garantera deras effektivitet mot bakgrund av utvidgningen.

Reflektionsgruppen fick senare i uppgift att inrikta sig också på bl.a. subsidiaritetsfrågorna.

Reflektionsgruppen avlämnade sin slutrapport vid Europeiska rådets möte i Madrid i december 1995.

1.2.3 Svenska förberedelser

Regeringen tillsatte i maj 1995 en parlamentarisk kommitté (UD 1995:02, dir. 1995:15) inför 1996 års regeringskonferens. Kommittén – EU 96-kommittén – har i uppdrag dels att låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid denna konferens, dels att stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina upp-

fattningar.

I den första huvuduppgiften ingår att särskilt belysa hur Sverige inom ramen för regeringskonferensen skall kunna främja utvecklingen inom sakområden som Sverige prioriterar i EU-samarbetet. Vidare skall kommittén skaffa information om förberedelser och debatt som pågår i andra EU-länder, identifiera andra viktiga frågor som kommer att behandlas vid konferensen och närmare analysera dessa utifrån svenska intressen. Bland sådana frågor nämns i direktiven:

- konsekvenser av den nu genomförda utvidgningen av unionen för beslutsformer, EU-institutionernas ställning och balansen mellan stora och små medlemsländer,
- möjliga eller nödvändiga anpassningar av EU:s institutioner och beslutsformer för att bana väg för en framtida utvidgning till Central- och Östeuropa och de baltiska länderna,
- eventuella förändringar i den institutionella maktbalansen mellan kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet,
- subsidiaritetsprincipen och dess roll i EU-samarbetet.

Kommitténs andra huvuduppgift är att anordna aktiviteter för att stimulera offentlig debatt om regeringskonferensens huvudfrågor. Enligt direktiven skall den särskilt lägga sig vinn om att både positiva och negativa uppfattningar kommer till uttryck och att debatten förs runt om i landet. Särskilda medel har ställts till kommitténs förfogande också för dessa uppgifter.

Kommittén skall fortlöpande avge rapporter i enskilda ämnen i den takt och i den utsträckning som kommittén finner lämpligt.

Kommittén har i enlighet med sitt uppdrag bl.a. anordnat ett stort antal seminarier och gett ut skrifter och expertrapporter. Kommittén har inte haft till uppgift att lägga fram förslag till svenska ståndpunkter vid regeringskonferensen. Det är regeringens ansvar att i samråd med riksdagen lägga fast Sveriges ståndpunkter inför konferensen. Kommittén är dock oförhindrad att, när den finner lämpligt, göra sådana bedömningar i enskilda sakfrågor som kan vara av värde vid beredningen av svenska förhandlingspositioner. Kommittén har den 8 februari 1996 avlämnat sin rapport ”1996 års regeringskonferens med Europeiska unionens medlemsstater – svenska intressen” (SOU 1996:19).

Riksdagen uttalade vid sin behandling i juni 1995 av ett antal motioner om EU:s institutioner m.m. (bet. 1994/95:KU43, rskr. 387) att det är angeläget att regeringen fortlöpande håller riksdagen informerad om utvecklingen av förberedelsearbetet inför regeringskonferensen. Riksdagen borde också ges tillfälle att ge synpunkter på detta arbete. Regeringen borde under hösten överlämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning för uppläggningsarbetet samt för vissa mer principiella ställningstaganden från regeringens sida i de sakfrågor som konferensen kommer att behandla. Förankringen av de konkreta ställningstagandena före och under regeringskonfe-

rensen borde däremot i enlighet med den fastställda ordningen ske i EU-nämnden.

1995/96:KU5y

Statsrådet Mats Hellström redovisade i ett anförande i riksdagen den 1 juni 1995 regeringens arbete i vad avser den information till och det samråd med riksdagen som skall äga rum inför och under regeringskonferensen (prot. 1994/95:113). Samråd om svenska intressen vid konferensen har ägt rum med EU-nämnden under sommaren och hösten 1995. Regeringen redovisade i en skrift "Svenska principiella intressen inför EU:s regeringskonferens 1996" sina utgångspunkter inför konferensen.

2 Frågor inför regeringskonferensen

2.1 Regeringskonferensens uppdrag

Europeiska rådet framhöll vid sitt möte i december i Madrid att regeringskonferensen bör studera de bestämmelser i unionsfördraget som enligt fördraget skall ses över, liksom de frågor som Europeiska rådet vid tidigare toppmöten beslutat skall granskas av konferensen. Europeiska rådet framhöll att regeringskonferensen rent allmänt bör studera de förbättringar som måste genomföras i fördragen för att anpassa unionen till dagens verklighet och morgondagens krav. Detta bör ske mot bakgrund av reflektionsgruppens arbete.

När det gäller regeringskonferensens innehåll är medlemsländerna skyldiga att behandla de frågor som nämns i unionsfördraget. Dessa är utrikes- och säkerhetspolitik, medbeslutandeprocéduren, rättsaktshierarkin, budgetfrågor, energi, turism och räddningstjänst. Förutom den obligatoriska översynen kan regeringskonferensen ta upp frågor i enlighet med de målsättningar som anges i fördragets två inledande artiklar (artiklarna A och B), vilket omfattar i stort sett samtliga samarbetsområden i unionen. Vid tidigare möten med Europeiska rådet har också olika institutionella frågor tagits upp som rör bl.a. beslutsprocéduren i rådet och alla andra åtgärder som är nödvändiga för att underlätta institutionernas arbete i en anda av demokrati och öppenhet samt säkerställa att de fungerar effektivt med tanke på en utvidgning.

Vid Madridmötet fastslogs att regeringskonferensen skall inledas den 29 mars i Turin. Samtidigt beslöts att konferensen skall hålla regelbundna möten i princip en gång i månaden på utrikesministernivå. Arbetet skall förberedas av en grupp av företrädare för varje medlemsstats utrikesminister och kommissionens ordförande. Vidare beslöts att Europaparlamentet skall vara nära knutet till konferensens arbete. Företrädare för de länder i Central- och Östeuropa med vilka Europaavtal ingåtts samt Malta och Cypern skall underrättas regelbundet om utvecklingen av diskussionerna och beredas tillfälle att redogöra för sina synpunkter i samband med ordförandeskapets möten.

Någon slutlig agenda för regeringskonferensen är inte fastställd.

2.2 Huvudsakligt innehåll i regeringens skrivelse

Redogörelsen inriktas på frågor som ligger inom konstitutionsutskottets beredningsområde.

I skrivelsen framhåller regeringen att uppgiften för 1996 års regeringskonferens är att se över de grundläggande fördragen i ljuset av unionens mål och att regeringskonferensen äger rum i en situation då unionen står inför stora utmaningar, internt och externt.

Regeringskonferensen måste, påpekar regeringen, lägga grunden för en utvidgning av EU med länderna i Central- och Östeuropa inklusive de baltiska staterna samt Cypern och Malta. EU:s institutioner måste därför anpassas till att fungera i en väsentligt större medlemskrets.

Regeringens utgångspunkt är att EU också i fortsättningen kommer att utvecklas som en sammanslutning av självständiga stater till vilken medlemsstaterna i vissa fall överför beslutsbefogenheter för att lättare uppnå gemensamma mål.

Bland de övergripande svenska målsättningarna betonar regeringen att Sverige ser öppenhet som ett instrument för att stärka det medborgerliga inflytandet och att ett öppnare, enklare och effektivare EU också är en förutsättning för ökat folkligt stöd och demokratisk legitimitet.

I avsnittet om demokrati, öppenhet och insyn betonar regeringen att det är ett starkt svenskt intresse inför regeringskonferensen att tillgodose medborgarnas växande och berättigade krav på öppenhet och insyn och att en *offentlighetsprincip* lik vår svenska bör gälla för institutionerna inom EU.

Ett sätt att betona den vikt som EU:s medlemsländer fäster vid respekten för mänskliga rättigheter vore enligt regeringen att ansluta den europeiska gemenskapen till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Regeringen framhåller att *EU-fördraget* är oöverskådligt och svårbegripligt, och att regeringen kommer att verka för att det skall göras enklare och lättare att förstå.

Beslutsprocedurerna i rådet och parlamentet är många och komplicerade. Regeringen påpekar att detta är ett demokratiskt problem som också hämmar effektiviteten i beslutsfattandet och avser att verka för färre och enklare beslutsprocedurer och effektiviserat beslutsfattande.

Regeringen anser att *de nationella parlamentens roll i beslutsprocessen* bör stärkas eftersom denna roll är av fundamental betydelse för EU-samarbetets demokratiska legitimitet.

Beträffande *de institutionella frågorna* är utgångspunkten för Sverige att vi är starkt betjänta av ett gemensamt regelverk vad gäller den ekonomiska integrationen med harmoniserade regler på vissa områden. En enhetlig tillämpning av det gemensamma regelverket förutsätter starka, effektiva och oberoende institutioner för verkställighet, kontroll och revision, tvistlösning samt beivrande av brott mot gemenskapsrätten och missbruk av gemenskapens medel. Av detta följer att Sverige bör slå vakt om en fortsatt stark roll för kommissionen, revisionsrätten och domstolen inom EU-arbetet. Regeringen anser att det är en central uppgift för regeringskonferensen att förbereda institutionella anpassningar som möjliggör en utvidgning av unionen med nya medlemmar.

Rådets arbetsformer bör enligt regeringen ses över i syfte att bringa bättre

ordning och klarhet i mötes- och beslutsprocedurer.

Vidare bör en förstärkt budgetdisciplin inom lagstiftnings- och budgetprocesserna eftersträvas.

Kommissionen bör vara handlingskraftig och effektiv, och åtgärder för att höja effektiviteten inom kommissionen bör stödjas.

EG-domstolen är enligt regeringen en garant för likabehandling, och en fortsatt stark och oberoende domstol är därför ett svenskt intresse. Sverige bör acceptera att domstolen tilldelas en roll som både tvistlösare och uttolkare av konventioner som medlemsstaterna ingår på det rättsliga och polisiära samarbetsområdet. Frågan måste dock bedömas från fall till fall med hänsyn till det sakliga innehållet i varje konvention.

Europaparlamentet bör enligt regeringen ha en fortsatt betydelsefull roll för parlamentet i EU:s beslutsprocess, och Sverige bör verka för detta. Åtgärder bör övervägas för att ge Europaparlamentet en starkare roll vad gäller kontroll av unionens finanser.

Revisionsrätten bör vara fortsatt stark, och Sverige bör verka för detta.

2.3 Utskottets allmänna överväganden

2.3.1 Samrådsfrågor m.m.

Som nämnts ovan har riksdagen tidigare uttalat dels att regeringen för riksdagen bör redovisa uppläggningsen av förberedelsearbetet samt vissa mer principiella ställningstaganden från regeringens sida i de sakfrågor som konferensen kommer att behandla, dels att förankringen av de konkreta ställningstagandena före och under regeringskonferensen i enlighet med den fastställda ordningen bör ske i EU-nämnden.

Regeringen har i skrivelsen lämnat en redogörelse för sin inställning inför regeringskonferensen. Redogörelsen är i många avseenden kortfattad. Den innehåller inga förslag till förhandlingspositioner. Utskottet vill därför understryka vikten av att en fortsatt förankring av konkreta ställningstaganden kommer att ske i EU-nämnden. Därutöver vill utskottet understryka vikten av att även utskotten hålls informerade. Konstitutionsutskottet framhöll vid sin behandling av frågan om hur samrådet mellan regeringen och riksdagen skulle ske i EU-frågor (bet. 1994/95:KU22) att det är nödvändigt att utskottens kunskaper och synpunkter tas till vara i samrådsförfarandet, och att det är fråga om en ömsesidig process mellan utskotten och nämnden. Konstitutionsutskottet ansåg det viktigt att utskottens ledamöter och tjänstemän håller sig väl informerade och att EU-nämndens ledamöter och tjänstemän också ser det som viktigt att påminna om väntade ärenden och dagordningar inom EU.

Utskottet genomför i annat sammanhang en utvärdering av samrådsförfarandet i EU-frågor, och utskottet kan då ha anledning att lämna närmare synpunkter på informations- och samrådshandlingen i riksdagen.

Frågan om en ny folkomröstning för det fall regeringskonferensen 1996 leder till annat än betydelselösa förändringar av unionsfördraget tas upp i motion U30 av Bengt-Ola Rytter yrkande 3. Utskottet anser inte att det finns skäl att nu ta ställning till frågan om en folkomröstning med anledning av

eventuella fördragsändringar, och utskottet avstyrker motionen i denna del.

1995/96:KU5y

2.3.2 Förenkling av fördragen m.m.

I sin skrivelse framhåller *regeringen* att EU-fördraget är oöverskådligt och svårbegripligt och bör göras enklare och lättare att förstå. Regeringen kommer att verka för detta vid regeringskonferensen.

I *motion* U21 av Alf Svensson m.fl. (kds) anför motionärerna att fördragen som reglerar EG, Euratom samt Kol- och stålunionen bör fusioneras i ett enda fördrag för att få fram en enhetlig och förenklad lagstiftning (yrkande 6).

Reflektionsgruppen anser allmänt att det är nödvändigt att i så hög grad som möjligt förenkla själva texten till fördraget så att innehållet blir klarare och mer lättförståeligt och därför tillgängligt för de medborgare som är intresserade av att läsa och studera det. Samtliga gruppmedlemmar kunde, när det gäller räckvidden för det arbete som skall utföras, enas om en minimal förenklingsprocess som innebär att alla föråldrade bestämmelser stryks och artiklarna omnumreras.

Kommissionen har i sin rapport förordat att såväl de tre gemenskaperna och unionen som fördragen sammanförs till en enhet.

Utskottet konstaterar att det synes vara en allmän uppfattning att fördragen bör förenklas. Redan i propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19) anmärktes att de särskilda reglerna om kol- och stålprodukter i Parisfördraget, i den mån de anses nödvändiga för framtiden, förmodades komma att fogas in i Romfördragets regelverk, då Parisfördraget löper ut. Utskottet utgår från att behovet av förenkling, även i fråga om de tre gemenskapernas förhållande till varandra, kommer att drivas av regeringen under regeringskonferensen och anser inte att riksdagen behöver göra något uttalande med anledning av motionen i denna del.

2.4 Gemenskapens och medlemsstaternas kompetens

Gällande ordning

Gemenskapssamarbetet vilar på *principen om tilldelade befogenheter*, dvs. de gemensamma institutionerna har de befogenheter som medlemsstaterna har beslutat att tilldela dem. Dessa befogenheter framgår mer eller mindre tydligt av gemenskapsfördragen. Av detta följer att gemenskapsinstitutionerna principiellt endast kan tillerkännas ytterligare befogenheter genom att medlemsstaterna kommer överens om det i ett nytt fördrag som antingen lägger nya samarbetsområden till de existerande eller utvidgar gemenskapskompetensen inom de tidigare samarbetsområdena.

Romfördraget i dess lydelse enligt fördraget i Maastricht begränsar EG:s handlande på olika sätt. Det fastslås att gemenskapen skall utöva sin verksamhet inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har uppställts enligt fördraget (artikel 3b första stycket). Denna s.k. *legalitetsprincip* innebär att gemenskapens institutioner kan handla endast när en befogenhet uttryckligen ges i fördraget. Institutionerna kan alltså inte själva bestämma sin egen kompetens. Det fastslås vidare att gemenskapen

inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget (artikel 3b tredje stycket). Principen innebär i korthet att institutionerna inte får ålägga enskilda rättssubjekt förpliktelser utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målet med en reglering och att även sådana förpliktelser inverkan inte får stå i missförhållande till nyttan av regleringen. Detta brukar kallas för *proportionalitetsprincipen*.

Legalitetsprincipen var redan före Maastrichtfördraget fördragsfäst och proportionalitetsprincipen erkänd i domstolspraxis. Genom Maastrichtfördraget infördes en ny princip, *subsidiaritetsprincipen*, ibland kallad närhetsprincipen. Denna innebär att gemenskapen, på de områden där den inte ensam är behörig, skall handla endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av sin omfattning och sina verkningar, bättre kan utföras av gemenskapen (artikel 3b andra stycket). Subsidiaritetsprincipen har ännu inte varit föremål för rättslig prövning, även om domstolen numera har inkomna mål, där principen berörs. Däremot har kommissionen gjort en översyn av det existerande regelverket med utgångspunkt från bl.a. subsidiaritetsprincipen.

Subsidiaritetsprincipen kommer klarast till uttryck i artikel 3b. Därutöver finns uttalanden om principen i unionsfördragets ingress och i artikel A, där det sägs att fördraget markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten fattas så nära medborgarna som möjligt i enlighet med subsidiaritetsprincipen (ingressen) resp. så nära medborgarna som möjligt (artikel A). Det demokratiska elementet i subsidiariteten kan sägas betonas framför allt i de inledande fördragstexterna, medan frågan om effektiviteten kan sägas betonas i artikel 3b.

Maktfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskaperna är i princip given i de grundläggande fördragen. Förändringar av denna kompetensfördelning fordrar således fördragsändringar. Det betyder att en utvidgning av samarbetet till nya områden eller en ökad kompetens för EG-institutionerna på tidigare samarbetsområden kräver att fördragen ändras.

Genom fördragsändringar tas således de stora stegen. Men även inom de existerande fördragens ram finns möjligheter till förändring. Artikel 235 i Romfördraget innehåller ett bemyndigande för rådet att med enhällighet vidta de åtgärder som behövs för att förverkliga gemenskapens mål inom den gemensamma marknadens ram även när uttryckligt stöd i fördraget saknas, s.k. *fördragsutfyllnad*. Bestämmelsen lyder som följer.

Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

Bestämmelsen ger rådet en vid men inte obegränsad kompetens. Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att den skall kunna komma till använd-

ning. Viktiga förutsättningar är att beslut som fattas med stöd av artikel 235 inte får ändra fördraget och att besluten skall vara enhälliga. Fördragsändringar regleras i artikel N.1 Maastrichtfördraget som innehåller särskilda procedurregler. Endast genom fördragsändringar kan nya kompetenser överföras till gemenskapen. Artikel 235 kan alltså endast användas för fördragsutfyllande ändamål, vilket också framhållits av den tyska författningsdomstolen i dess dom den 12 oktober 1993.

Bestämmelsen anger vissa ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda. För det första är artikel 235 stödjande i förhållande till andra fördragsbestämmelser. Detta betyder att den endast får användas om inte någon annan fördragsbestämmelse ger tillräcklig befogenhet att vidta åtgärden i fråga. Enligt rättspraxis kan artikeln också komma till användning i sådana fall då en viss fördragsbestämmelse visserligen ger en befogenhet, men otillräcklig, att vidta en viss typ av åtgärd. För det andra skall åtgärden vara nödvändig för att förverkliga något av gemenskapens mål och det skall ske inom den gemensamma marknadens ram. Med gemenskapens mål åsyftas i första hand artikel 2 Romfördraget jämförd med artikel 3 Romfördraget. Målen i artikel 2 är generella till sin natur och har också getts en vidsträckt tolkning.

Artikel 235 har tidigare bl.a. använts för att vidga gemenskapens uppgifter till ursprungligen ej förutsedda områden, såsom forskning, utbildning, kultur, energi, miljö, regionalpolitik samt det europeiska monetära systemet. Bestämmelsen har därmed möjliggjort att gemenskapen tagit på sig ytterligare uppgifter utan att formella fördragsändringar har behövt göras. Genom enhetsakten och Maastrichtfördraget har dock nya politikområden förts in i fördraget och artikel 235 har inte behövt utnyttjas i samma omfattning som tidigare. Den har dock även under senare år kommit till användning i flera fall.

Enligt uppgift från den svenska EU-representationen har under senare tid artikel 235 använts som rättslig grund för gemenskapsrättsakter i 35 fall (14 förordningar, 17 beslut och 4 rekommendationer) år 1992, i 22 fall (8 förordningar, 1 direktiv och 13 beslut) år 1993, i 27 fall (12 förordningar och 15 beslut) år 1994 samt i 2 fall (förordningar) tiden januari–mars 1995.

Sedan unionsfördraget trädde i kraft har artikel 235 använts för att anta förordningar om upprättandet av ett antal organ (Europeiska narkotikaobservatoriet, Översättningscentret för unionens organ, Europeiska utbildningsstiftelsen, Europeiska byrån för säkerhet och hälsa på arbetsplatser, Europeiska centret för utveckling av yrkesutbildning, Varumärkesbyrån, Byrån för skydd av nya plant- och växtvarianter och Internationella vetenskaps- och teknologisentret).

Det har också använts för att anta direktiv eller förordningar avseende vissa ekonomiska stödåtgärder (inrättandet av en garantifond för externa åtgärder, gemenskapens bidrag till den internationella fonden för Irland, makroekonomiskt stöd till Albanien och Moldavien, ytterligare makroekonomiskt stöd till Rumänien, räntebidrag till små och medelstora företag, gemenskapsgaranti till EIB i händelse av förluster som orsakas av lån som

beviljats för projekt som genomförs av länderna i Central- och Östeuropa).

Det har slutligen använts för antagandet av beslut och förordningar inom så vitt skilda områden som kodifieringen av existerande gemenskapslagstiftning om definitionen av ecun efter det att unionsfördraget har trätt i kraft, införandet av ett gemenskapssystem för skydd av arternas mångfald, gemenskapsvarumärket, fortsättandet av Handynetsystemet och budgetdisciplin.

En redogörelse för kompetensfördelningen mellan EU och dess medlemsstater och ett resonemang om denna fördelning ges i EG-konsekvensutredningarnas betänkande Suveränitet och demokrati (SOU 1994:12).

I betänkandet framhålls att legalitetsprincipen inte har lagt hinder i vägen för domstolen att tolka fördragens bemyndiganden på ett vidsträckt sätt. Domstolen uttalade sålunda i ett mål 281, 283-5, 287/85 Tyskland mot kommissionen, att i de fall bestämmelser i fördragen ställer upp en viss målsättning eller tilldelar institutionerna en särskild uppgift, måste bestämmelserna i fråga också underförstått tilldelat institutionerna de kompetenser som är oundgängliga för att uppnå målsättningen eller för att utföra uppgiften.

Avgörandet utgör ett illustrativt exempel på vad som avses med gemenskapsrättens dynamiska eller expansiva karaktär. Som Grundlagsutredningen framhållit har EG-domstolen i sin rättsskapande verksamhet ofta tillämpat den allmänna folkrättsliga principen om underförstådda eller förutsatta befogenheter. Denna princip har använts av domstolen även i andra sammanhang, bl.a. för att utsträcka gemenskapens kompetens att ingå internationella överenskommelser utöver vad som direkt framgår av fördragen.

Principen om underförstådda befogenheter kan sägas på visst sätt vara fastslagen i de grundläggande fördragen genom artikel 235 Romfördraget om fördragsutfyllnad.

Slutsatsen är att någon exakt och uttömmande uppräknings och beskrivning av gemenskapens kompetenser inte låter sig göras. Det är därför ofta svårt eller omöjligt att dra en exakt skiljelinje mellan vad som är gemenskapskompetens och vad som är nationell kompetens.

I samma betänkande påpekas att uppdelningen i exklusiva och delade kompetensområden i den EG-rättsliga doktrinen utsatts för kritik. Terminologin används inte i de grundläggande gemenskapsfördragen. EG-domstolen har dock i flera avgöranden använt begreppet exklusiv kompetens för att beteckna visst slag av gemenskapskompetens. Begreppet är också etablerat i den EG-rättsliga litteraturen.

Vidare påpekas att medlemsstaterna enligt *samarbets- och lojalitetsförplikelsen* i artikel 5 i Romfördraget inte får vidta åtgärder som strider mot gemenskapsrätten eller som riskerar att äventyra förverkligandet av något av fördragens mål.

I betänkandet redovisas också subsidiaritetsprincipens allmänna funktion och tillämpning inom EU.

Europeiska rådet gav vid sitt möte i Lissabon i juni 1992 rådet och kommissionen i uppdrag att se över subsidiaritetsprincipens procedurella och praktiska tillämpning. Resultatet blev att kommissionen föreslog att vissa

rättsakter skulle kunna rensas ut från gemenskapens regelverk. Vidare försökte kommissionen lägga fast en närmare definition och uppräknings av exklusiva kompetenser. Vid sitt möte i Edinburgh i december 1992 undvek medlemsregeringarna emellertid att ta ställning till de föreslagna definitionerna och uppräkningsarna av exklusiva gemenskapskompetenser. Medlemsländerna var angelägna att inte binda upp sig i fråga om omfattningen av exklusiv gemenskapskompetens för framtiden. Rådet framhöll att unionen är grundad på subsidiaritetsprincipen. Denna princip bidrar till respekten för medlemsstaternas nationella identitet och garanterar deras befogenheter. Rådet fastslog att subsidiaritetsprincipen inte kunde ha direkt effekt och att det ankom på EG-domstolen att tolka principens närmare innebörd och att granska hur EG-institutionerna iakttar principen.

Rådet har utfärdat riktlinjer för subsidiaritetsprincipens tillämpning i normgivningsärenden. Kommissionen har på uppdrag av Europeiska rådet gjort en översyn av den befintliga regelmassan i syfte att förenkla och modernisera regelverket.

Ett interinstitutionellt avtal som innehåller procedurregler om hur varje institution skall tillämpa subsidiaritetsprincipen har vidare träffats mellan parlamentet, rådet och kommissionen.

Kommissionen skall i utövandet av sin initiativrätt beakta subsidiaritetsprincipen och redovisa hur den tagit hänsyn till den. Parlamentet och rådet skall likaså pröva principens tillämpning i utövandet av sina funktioner. Varje förslag från kommissionen skall motiveras med hänvisning till subsidiaritetsprincipen, liksom varje efterföljande ändring i en kommissionstext, oavsett om ändringen härrör från parlamentet eller rådet. De tre institutionerna skall inom ramen för sina respektive interna procedurer systematiskt kontrollera att den föreslagna åtgärden överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, vad gäller både valet av rättsakt och förslagets sakinnehåll.

Kommissionen skall avge en årlig rapport om iakttagandet av principen till Europaparlamentet och rådet. Parlamentet skall i sin tur hålla offentliga debatter om denna rapport med deltagande av rådet och kommissionen.

Motioner

Bestämmelsen i artikel 235 och subsidiaritetsprincipen tas upp i partimotioner från Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna samt i motioner från några socialdemokrater.

Olof Johansson m.fl. (c) anser i motion U25 (yrkande 2) att det är en stor brist i regeringens skrivelse att det saknas ett utvecklat resonemang om subsidiaritetsprincipen och att Sverige vid regeringskonferensen bör verka för fördragsändringar som stärker subsidiaritetsprincipen. Sverige bör ta initiativ till en fullständig genomgång av EU:s fördrag och gemenskapslagstiftningen för att pröva om de motsvarar en konsekvent tillämpning av subsidiaritetsprincipen och driva frågan om att upprätta en normhierarki som tydliggör olika beslutsnivåers ansvar och den detaljeringsgrad som respektive nivå bör hålla sig till. En sådan normhierarki skulle kunna innebära att rådet ägnar sig åt ramlagstiftning i större utsträckning medan mer detaljerade föreskrifter

kan utfärdas av respektive medlemsland.

Införandet av en normhierarki bör kombineras med upprättandet av en kompetenskatalog över lämpliga kompetensområden för unionen, medlemsstaterna samt regionala och lokala organ, och upprättandet av en kompetenskatalog bör kombineras med förändringar i artikel 3b. Artikel 3b bör i enlighet med regionkommitténs förslag lyda: ”På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna eller av de regionala eller lokala myndigheterna och därför på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.” Vidare anser motionärerna, dock utan direkt yrkande, att principen om kommunal självstyrelse bör skrivas in i fördraget, som den definieras i Europarådets stadga om kommunal självstyrelse. Den lokala självstyrelsen är enligt motionärerna grundläggande för det politiska systemet i de västeuropeiska demokratierna, och beslut inom EU-samarbetet bör harmoniera med principen om lokal och regional självstyrelse.

Lars Leijonborg m.fl. (fp) anser i motion U19 (yrkande 6) att, för att uppnå en mera stringent och tydlig kompetensfördelning mellan unionen och medlemsländerna, den gummiparagraf – artikel 235 i Romfördraget – som möjliggör att EU med hänvisning till den gemensamma marknaden tar till sig nya områden bör omarbetas eller kanske till och med avskaffas helt. Motionärerna anser att ett annat sätt att tydliggöra och renodla vilka kompetenser EU bör ha vore att införa en s.k. kompetenskatalog som tydligt definierade vad unionen skall och inte skall göra, men de konstaterar att Europaparlamentet, reflektionsgruppen och kommissionen har gått emot den idén samt att de nationella debatter som förs inte heller tyder på någon stor uppslutning.

Gudrun Schyman m.fl. (v) anser i motion U22 att artikel 235 bör avskaffas (yrkande 5) och resonemangen om subsidiaritet i fördragen ersättas av klara beskrivningar av vilka områden som skall behandlas på EU-nivå och vilka som tillhör medlemsstatens kompetens (yrkande 6).

Alf Svensson m.fl. (kds) anser i motion U21 att EU:s kompetensområden bör definieras tydligt och klart framgå av fördragen (yrkande 2) samt att subsidiaritetsprincipen måste preciseras så att EU bara vidtar åtgärder när målen man vill uppfylla inte uppnås bättre på medlemsländernas lokala, regionala eller nationella nivåer (yrkande 8).

Bengt-Ola Rytter (s) anser i motion U30 yrkande 10 att regeringen skall verka för att artikel 235 i Romfördraget tas bort.

Expertrapport till EU 96-kommittén

I expertrapporten till EU 96-kommittén, Subsidiaritetsprincipen i EU (SOU 1995:123) av Magnus Jerneck, analyseras principens faktiska och förmodade tillämpning och görs ett försök till spegling av debatten inom EU:s institutioner. Bl.a. refereras hur subsidiariteten behandlas i de deklARATIONER och resolutioner som skrivits inför regeringskonferensen.

En slutsats i rapporten är att *subsidiaritets* närhetsaspekt till övervä-

gande del fått ett starkt genomslag i EU:s praktik. Närhetsaspekten har även den demokratiska dimensionen som tydligt anges i ingressen och i artikel A. Subsidiariteten uppfattas som ett instrument för att utifrån effektivitetsbedömningar jämkna två maktsfärer med varandra – EU:s och medlemsstaternas. Ser man bortom den konkreta tillämpningen av den proceduriella subsidiariteten inom EU:s lagstiftningsprocess finner man vissa tecken på att subsidiariteten som reell demokratisk princip fått ett genomslag, i alla fall på ett symboliskt plan. Frågan är hur man på rättslig väg avgör om en gemenskapsåtgärd är ”bättre än” en nationell åtgärd. Principen har komplicerats av att regionkommittén åberopar den för att underbygga sin egen status och det konstateras att förslaget att ge lokala och regionala aktörer rätt till prövning i EG-domstolen inte tycks ha allmänt stöd.

Den dominerande uppfattningen anges vara att den nuvarande formuleringen av subsidiaritetsprincipen i sina huvuddrag också skall gälla i framtiden, och det innebär att subsidiariteten fortfarande primärt förknippas med effektivitet snarare än med demokrati, alltså ses som en proceduriell princip. Det synes vidare uppenbart att de till subsidiariteten närslutna och politiskt svåra frågorna om normhierarki respektive kompetenskatalog inom EU uppfattas som problematiska. Kontrollfrågan, såväl den politiska som rättsliga, är ytterst central.

När det gäller subsidiaritetsprincipens rättsliga utformning enligt artikel 3b uppträder två huvuduppfattningar bland institutionerna; en som representerar majoriteten av institutioner och medlemsländer, och som går ut på att bevara den nuvarande skrivningen, och en annan, representerad av bl.a. regionkommittén, som innebär en omformulering av lagtexten på flera punkter. Den primära anledningen till att artikel 3b anses böra kvarstå i sin nuvarande form är rimligen den att en radikal omförhandling av principen skulle innebära betydande turbulens och skapa svåra problem, bl.a. för lösningen av andra viktiga frågor.

Synen på *kompetensfördelningar* är starkt kontroversiell. Förslagen att inrätta en normhierarki respektive en kompetenskatalog har enligt rapporten inte fått någon större respons. Det förefaller som om många företrädare för de regionala och lokala intressena, bl.a. i regionkommittén, är starkt kritiska till tanken på att fastställa befogenhetsgränser med hänvisning till den bristande flexibiliteten. Det uppfattas generellt sett som viktigt med diffusa gränser.

Rapporter inför regeringskonferensen

Kommissionen redogör i sin rapport inför regeringskonferensen för den historiska utvecklingen av subsidiaritetsprincipen och konstaterar att EU:s institutioner förfogar över instrumenten för att tillämpa principen. Så måste ske på ett effektivt och samordnat sätt. I praktiken är det enligt kommissionen svårt att uppnå en sådan samordning, eftersom medlemsstaterna har olika uppfattning om betydelsen av subsidiaritet på olika områden. Följden blir att mycket detaljerade rättsakter alltså antas, i syfte att skydda individuella rättigheter, vilket motverkar strävan mot klarhet och enkelhet. Kommission-

en konstaterar att bristen på en gemensam uppfattning bland medlemsstaterna ändå inte bör hindra en gemensam strävan att tillämpa principen i umgänget mellan myndigheter och medborgare.

Reflektionsgruppen stöder inte tanken att införa en kompetenskatalog i fördraget utan föredrar det nuvarande systemet som fastställer unionens befogenheter i varje enskilt fall. Gruppen anser därför att artikel 235 bör behållas som det instrument med vars hjälp den föränderliga tolkningskaraktären hos unionens mål skall hanteras. Några medlemmar anser att Europaparlamentets samtycke skall vara ett krav för åtgärder enligt artikel 235.

Gruppen betonar betydelsen av en korrekt tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det måste undvikas att subsidiaritetsprincipen förblir en abstrakt princip utan praktiska effekter och att den används för att systematiskt begränsa unionens maktbefogenheter. Flertalet medlemmar i gruppen anser det inte tillrådligt att ändra artikel 3b i fördraget.

I förklaring nr 16 till unionsfördraget har antecknats att konferensen är enig om att 1996 års regeringskonferens skall undersöka i vilken utsträckning det är möjligt att ompröva klassificeringen av gemenskapsrättsakter i syfte att upprätta en lämplig rangordning mellan de olika kategorierna.

Reflektionsgruppen har analyserat frågan (p. 128). Två ståndpunkter kunde urskiljas.

Vissa förespråkar en rangordning mellan gemenskapsrättsakter på basis av deras ursprung (grundläggande rättsakter, lagstiftningsakter och tillämpningsakter) och pekar på att en sådan klassificering skulle göra tillämpningen av subsidiaritetsprincipen både enklare och klarare. Varje institutions funktioner skulle klargöras genom ett sådant rangordnat system för gemenskapsrätten: fördrag skulle antas med enhällighet i rådet varefter de skulle ratificeras av de nationella parlamenten, lagstiftning skulle antas på kommissionens förslag genom ett gemensamt beslut av rådet och parlamentet, tillämpningsbestämmelser skulle tillhöra kommissionens ansvar under rådets och parlamentets överinseende. Bland dem som förespråkar en rangordning mellan gemenskapsrättsakter betonar somliga att direktiv också fortsättningsvis bör utgöra ett viktigt utfall av subsidiaritetsprincipen.

Andra, som motsätter sig detta system, avfärdar dess logik, som är grundad på idén om en uppdelning av makten inom en stat, eftersom enligt detta synsätt rådet skulle förvandlas till en lagstiftande andra kammare och kommissionen till den verkställande makten inom gemenskapen. Deras åsikt är att unionen till sin natur är sådan att den lämpar sig väl för en karakteriserande indelning av rättsakter: förordningar, direktiv, beslut och rekommendationer. De anser att det inom ramen för detta karakteristiska system är möjligt att klargöra varje institutions funktioner samtidigt som balansen mellan dem bibehålls. De rekommenderar i detta sammanhang en återgång till den ursprungliga andan i fördraget genom att större uppmärksamhet ägnas varje rättsakts värde och att direktiv används på ett sätt som mer är i linje med dess ursprungliga syfte. Det framhölls också att införandet av medbestämmandeförfarandet inneburit att debatten om rättsakternas rang-

ordning förlorat sin tidigare betydelse.

1995/96:KU5y

Utskottets bedömning

Det är enligt utskottets mening knappast möjligt att i fördragstext göra någon exakt och uttömmande beskrivning av gemenskapens kompetenser, även om denna kompetens i princip skall framgå av fördraget. Att upprätta en fullständig kompetenskatalog ter sig därför vanskligt, och utskottet vill inte förespråka en sådan åtgärd. Däremot finns sammanställningar över de områden där EG har beslutsbefogenheter. Utskottet avstyrker motionerna U21 yrkande 2 och U22 yrkande 6.

Att helt slopa möjligheten till fördragsutfyllnad enligt artikel 235 är enligt utskottets mening inte heller tillrådligt. Kravet på enhällighet inom rådet för bestämmelsens tillämpning utgör enligt utskottets mening en garanti för att befogenheten inte missbrukas. Utskottet avstyrker därmed motionerna U19 yrkande 6, U22 yrkande 5 och U30 yrkande 10.

Ett motsvarande resonemang måste enligt utskottets mening föras när det gäller subsidiaritetsprincipen. Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen måste växla från sakfråga till sakfråga inom de områden där kompetensen mellan gemenskapen och medlemsstaterna är delad. – Det är viktigt att så långt möjligt reglera var beslut i olika frågor skall fattas, men det är svårt att komma ifrån att en subsidiaritetsprövning av förslag till gemensamma beslut ändå kommer att röra sig om en politisk bedömning. Att föreskriva en formell förhandsprövning av lagförslag ur subsidiaritetsynpunkt skulle lätt kunna utnyttjas för att fördröja ett angeläget lagstiftningsarbete. Utskottet avstyrker därmed motionerna U21 yrkande 8 och U25 yrkande 2 i denna del.

Att i fördragets bestämmelse om subsidiaritetsprincipen, som handlar om kompetensfördelningen mellan EG och dess medlemsstater, införa en särskild hänvisning till regionala eller lokala myndigheter anser utskottet vara olämpligt. Frågan om beslutsnivåer inom medlemsstaterna bör även fortsättningsvis avgöras nationellt. Utskottet avstyrker därmed motion U25 yrkande 2 i denna del.

Utskottet återkommer till frågor om nationellt inflytande i avsnittet om de nationella parlamentens inflytande.

2.5 Beslutsprocessen inom EU

Allmänt om gällande ordning

I EG:s beslutsprocess tillkommer den formella initiativrätten endast kommissionen. Ett förslag från kommissionen är således en förutsättning för att en formell beslutsprocess skall initieras.

De viktigaste besluten inom EU fattas av Europeiska unionens råd (ministerrådet). Vissa beslut kräver enhällighet i rådet, men flertalet beslut inom ramen för EG-samarbetet fattas med kvalificerad majoritet. Vid beslut med kvalificerad majoritet förfogar varje stat över ett visst röstetal som är relaterat till landets storlek.

Kommissionen och rådet skall i de fall det föreskrivs i fördraget inhämta yttranden från ekonomiska och sociala kommittén, och yttranden från kom-

mittén inhämtas ofta även i andra fall. Kommittén är en rådgivande församling som representerar arbetsgivare, arbetstagare och andra grupper, såsom jordbrukare, konsumentintressen och vissa yrkesgrupper i medlemsländerna. Kommissionen och rådet skall också i vissa fall höra regionkommittén som består av företrädare för regionala och lokala organ i medlemsstaterna.

Europaparlamentet fungerar dels som ett beredande organ till rådet i ett tidigt skede av processen, dels som ett i vissa sammanhang beslutsfattande organ tillsammans med rådet. I det första fallet gäller att rådet inte kan fatta några beslut som är bindande för medlemsstaterna utan att parlamentet åtminstone yttrat sig i saken (samaråd). I det andra fallet finns två former för Europaparlamentets medverkan: samarbetsförfarandet (artikel 189c i Romfördraget) och medbeslutandeförfarandet (artikel 189b). Härtill kommer proceduren med samtycke, då parlamentet måste ge sitt godkännande med en majoritet av sina ledamöter.

Det gemensamma för samarbetsförfarandet och medbeslutandeförfarandet är att parlamentet åter kommer in i bilden vid det tillfälle i beslutsprocessen då rådet annars skulle ha att fatta slutligt beslut i saken. I stället för att fatta ett slutligt beslut antar rådet i sådana fall endast vad som kallas en gemensam ståndpunkt. Denna rådets ståndpunkt underställs sedan parlamentet som i en "andra läsning" på nytt behandlar frågan.

I samarbetsförfarandet gäller att, om parlamentet förkastar rådets gemensamma ståndpunkt, rådet måste fatta beslut enhälligt. Parlamentet har alltså möjlighet att hindra beslut som inte alla medlemsländer kan enas om. Samarbetsförfarandet tillämpas främst inom området transportpolitik, närmare föreskrifter om det gemensamma övervakningsförfarandet inom ramen för den ekonomiska politiken, minimikrav på arbetsmiljön, beslut som rör den europeiska socialfonden och den europeiska regionala utvecklingsfonden samt vissa åtgärder på miljöpolitikens område.

I medbeslutandeförfarandet gäller att parlamentet och rådet måste bli eniga om förslaget. Om en sådan enighet inte kan uppnås faller förslaget. I en särskild förlikningskommitté kan företrädare för rådet och parlamentet försöka hitta en för båda institutionerna godtagbar kompromiss. Parlamentet har alltså möjlighet att direkt och aktivt påverka beslutets innehåll och att, om dess synpunkter inte vinner gehör hos rådet, hindra att beslut alls fattas. Medbeslutandeförfarandet tillämpas framför allt på frågor som rör den inre marknaden (de fyra friheterna), program till stöd för medlemsländernas eget handlande inom de nya samarbetsområdena (folkhälsa, utbildning och kultur) samt när det gäller att fastställa allmänna handlingsprogram på forsknings- och miljöpolitikens områden.

Parlamentet har också en uttrycklig rätt "att anmoda kommissionen att lägga fram lämpliga förslag i frågor som enligt Europaparlamentets uppfattning kräver att en gemenskapsrättsakt utarbetas för att detta fördrag skall kunna genomföras" (artikel 138b).

EG-domstolens viktigaste uppgift är att övervaka att EG-rätten tolkas och tillämpas enhetligt av institutionerna och i medlemsstaterna. EG-domstolen har ensam befogenheten att slutligt tolka EG-rätten och har därvid utvecklat

flera av EG-rättens viktigaste principer.

Domstolen ansvarar vidare för den rättsliga kontrollen av EG-institutionerna. Domstolen kontrollerar att institutionerna i sin normgivning inte överskrider eller åsidosätter gemenskapsrättens regler.

Regeringens skrivelse

Uppgiften för 1996 års regeringskonferens är enligt regeringens skrivelse att se över de grundläggande fördragen i ljuset av unionens mål. Regeringens utgångspunkt är att EU också i fortsättningen kommer att utvecklas som en sammanslutning av självständiga stater till vilken medlemsstaterna i vissa fall överför beslutsbefogenheter för att lättare uppnå gemensamma mål.

Regeringen anser att utgångspunkten för Sverige är att vi är starkt betjänta av ett gemensamt regelverk vad gäller den ekonomiska integrationen med harmoniserade regler på vissa områden. Det är av särskild vikt att regelverket tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt inom hela unionen. En enhetlig tillämpning av det gemensamma regelverket förutsätter starka, effektiva och oberoende institutioner för verkställighet, kontroll och revision, tvistlösning samt beivrande av brott mot gemenskapsrätten och missbruk av gemenskapens medel. Av detta följer att Sverige bör slå vakt om en fortsatt stark roll för kommissionen, revisionsrätten och domstolen inom EU-arbetet. Regeringen anser att det är en central uppgift för regeringskonferensen att förbereda institutionella anpassningar som möjliggör en utvidgning av unionen med nya medlemmar.

Regeringen påpekar att det är ett demokratiskt problem att beslutsprocedurerna i rådet och parlamentet är många och komplicerade och att detta också hämmar effektiviteten i beslutsfattandet. Regeringen avser att verka för färre och enklare beslutsprocedurer och effektiviserat beslutsfattande.

Reflektionsgruppen

Gruppen anser att ett stärkande av demokratin inom unionen innebär både en rättvis representation i var och en av institutionerna och en förstärkning av såväl Europaparlamentet inom ramen för den rådande institutionella jämvikten som de nationella parlamentens roll. Många i gruppen anser att Europaparlamentets förfaranden är alltför många och alltför invecklade och förespråkar därför att de minskas till tre: samråd, samtycke och medbeslutande.

Motioner

Alf Svensson m.fl. (kds) anför i motion U21 att medlemsländerna under regeringskonferensens gång helhjärtat måste verka för att EU erhåller de strukturer och beslutsmekanismer som krävs för att uppnå varaktig effektivitet och handlingskraft (yrkande 1).

Bengt-Ola Rytting (s) anser i motion U30 att reformeringen av EU skall bygga på ett mellanstatligt samarbete (yrkande 4).

Marianne Samuelsson m.fl. (mp) anför i motion U29 att Sverige skall motsätta sig varje steg som ger kommissionen karaktär av regering och rådets ordförande karaktär av statschef (yrkande 6).

Regeringen har i sin skrivelse angivit som utgångspunkt att EU också i fortsättningen kommer att utvecklas som en sammanslutning av självständiga stater till vilken medlemsstaterna i vissa fall överför beslutsbefogenheter för att lättare uppnå gemensamma mål. Utskottet anser att detta är väl lämpat som utgångspunkt för den svenska inställningen till arbetet vid regeringskonferensen och att unionens karaktär av ett förbund av stater bör bevaras. Varje fråga om att överföra ytterligare beslutsbefogenheter får givetvis prövas noga i en situation då frågan aktualiseras. Utskottet utgår från att regeringen för Sveriges del kommer att verka för en utveckling av EU:s strukturer och beslutsmekanismer i de delar där det är påkallat för att uppnå varaktig effektivitet och handlingskraft. Med det anförda anser utskottet inte att något ytterligare uttalande behövs med anledning av motionerna U21 yrkande 1 och U30 yrkande 4.

Något konkret förslag föreligger inte om åtgärder som skulle ge kommissionen karaktären av regering eller rådets ordförande ställning som statschef. Enligt utskottets uppfattning finns det ingen anledning att befara en utveckling i sådan riktning, och utskottet avstyrker motion U29 yrkande 6.

2.6 Särskilda frågor om institutionerna och deras roll

2.6.1 Rådet

Gällande ordning

Som anges i den allmänna bakgrundsbeskrivningen fattas de viktigaste besluten inom EU av *Europeiska unionens råd* (ministerrådet). Rådet har dock formellt inte initiativrätt, men rådet kan anmoda kommissionen att företa de utredningar som rådet finner nödvändiga för att förverkliga de gemensamma målen samt förelägga rådet lämpliga förslag (artikel 152).

Rådet utgörs av representanter för medlemsstaternas regeringar. Vilka ministrar som deltar beror på de behandlade frågornas sakinhåll. Mer övergripande frågor behandlas vid utrikesministrarnas möten ungefär en gång i månaden. Ordförandeposten roterar mellan länderna på halvårsbasis. Ordförandelandets utrikesminister företräder EU i internationella sammanhang. Minst en ledamot av kommissionen är alltid närvarande vid rådets möten.

Rådet skall enligt fördragets artikel 145 fatta beslut för att säkra att fördragets syften verkligen uppnås. Enligt den formella huvudregeln skall sådana beslut (rättsakter), om inget annat föreskrivs, fattas med enkel majoritet (artikel 148.1). Den enkla majoriteten baseras på att varje medlemsstat har en röst. Denna beslutsmodell tillämpas sällan och används inte i lagstiftningsarbetet. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet regleras i artikel 148.2 och används däremot ofta. Flertalet viktigare bestämmelser i fördraget föreskriver att beslut skall fattas enhälligt eller med kvalificerad majoritet. enhetsakten 1986 medförde en omvälvning i beslutsfattandet. I den nya artikel 100a föreskrevs kvalificerad majoritet för att nå målen om förverkligande av den inre marknaden. Undantag gjordes dock för beslut om skatter, om fri rörlighet för personer och om anställdas rättigheter och intressen. På dessa områ-

den råder alltså krav på enighet för att nå fram till beslut.

Vid beslut med kvalificerad majoritet förfogar varje stat över ett visst röstetal som är relaterat till landets storlek. Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland har tio röster var, Spanien åtta röster, Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal fem röster var, Sverige och Österrike fyra röster var, Danmark, Finland och Irland tre röster var samt Luxemburg två röster. Det sammanlagda antalet röster uppgår således efter den senaste utvidgningen till 87. Rådets beslut skall fattas med minst 62 röster när beslutet skall fattas på förslag från kommissionen. En blockerande minoritet utgör således 26 röster. Inför utvidgningen enades medlemsstaterna våren 1994 dessutom om att 23 röster mot ett förslag skulle räcka för att förslaget skulle vila till dess tillräckligt stor enighet uppnåddes.

För beslut inom olika gemensamma politikområden uppställs genomgående speciella regler.

Rådets beredande organ är *De ständiga representanternas kommitté (Coreper)*, som består av medlemsstaternas EU-ambassadörer (Coreper II) eller dessas ställföreträdare (Coreper I). Det har till uppgift att jämka samman skiljaktiga meningar inför besluten i rådet. Coreper har till sin hjälp ett stort antal kommittéer som består av tjänstemän från medlemsstaternas fackdepartement eller EU-ambassader.

Rådet biträds också av ett sekretariat som leds av en generalsekreterare. Sekretariatet består av sju generaldirektorat.

Regeringens skrivelse

Rådets arbetsformer bör enligt regeringen ses över i syfte att bringa bättre ordning och klarhet i mötes- och beslutsprocedurer. Enklare och färre beslutsprocedurer bör eftersträvas. På vissa områden kan ökad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet övervägas.

I fråga om röstviktningen, som kan komma att bli en viktig fråga, inte minst i utvidgningsperspektivet, framhåller regeringen att det är av stor vikt för Sverige att vårt inflytande inte minskar och att balansen mellan stora och små medlemsländer inte heller får undermineras. Sverige bör hävda att medlemsstaternas samarbete i kommissionen, rådet och domstolen i största möjliga utsträckning skall bygga på principen om likvärdig representation.

Principen om roterande ordförandeskap bör enligt regeringen behållas men Sverige bör vara berett att överväga alternativa modeller, exempelvis ett lagordförandeskap bestående av flera länder för att dela på den samlade arbetsbördan och ge bättre kontinuitet.

En förstärkt budgetdisciplin inom lagstiftnings- och budgetprocesserna bör enligt regeringen eftersträvas.

Under rubriken Miljöfrågor nämner regeringen bland viktiga områden som kan aktualiseras vid konferensen frågan om att tillämpa majoritetsbeslut på områden där det för närvarande krävs enhällighet.

Motioner

I fråga om *rådets roll* betonar Carl Bildt m.fl. (m) i motion U23 att rådet bör

förbli den centralt beslutsfattande instansen med uppgift att vara kommissionens motvikt och värna de nationella intressena.

Frågan om *röstviktning* och *majoritetsbeslut* tas upp i flera motioner.

Carl Bildt m.fl. (m) påpekar i motion U23 att det i dag finns en överrepresentation för de små länderna i EU:s beslutsinstanser och att, om EU i en framtid får 27 medlemmar, de stora länderna kan komma att representera 70 % av befolkningen men bara ha 45 % av rösterna. Motionärerna anser att om utvidgningen medför att balansen förskjuts kraftigt till de stora medlemsländernas nackdel kan det vara ett hinder mot utvidgningen. Samtidigt anser motionärerna att den nuvarande ordningen med en i förhållande till befolkningsstorleken proportionellt sett större röstvikt för de små länderna är en bra princip. Det kan enligt motionärerna vara rimligt att komplettera den nuvarande röstviktningen med ett system med krav på s.k. dubbel majoritet. EU skall inte kunna fatta beslut mot medlemsländer som representerar en majoritet av EU:s befolkning. Det handlar om att värna balansen mellan små och stora medlemmar och om EU:s legitimitet.

Carl Bildt m.fl. (m) anser vidare att det generellt är nödvändigt att i ökad utsträckning utnyttja majoritetsbeslut inom första pelaren eftersom EU hotar att i annat fall med betydligt fler medlemmar bli handlingsförlamat. Motionärerna erinrar om att EU på många områden redan har ett omfattande regelverk och att det därför inte så mycket är frågan om att med majoritetsbeslut införa nya EU-regler som att med majoritetsbeslut kunna reformera och förenkla gällande regler.

Även i motion U19 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) anförs, dock utan yrkande, att det om antalet medlemmar ökar till 25 eller flera är ofrånkomligt att ändra beslutsreglerna. Det skulle i praktiken bli mycket svårt att nå resultat om inte möjligheterna att fatta majoritetsbeslut ökar. Motionärerna anser att förslaget om s.k. dubbel majoritet är intressant som ett alternativ till dagens regler om kvalificerad majoritet.

Olof Johansson m.fl. (c) anser däremot i motion U25 (yrkande 22 i denna del) att det är positivt att regeringen så klart markerar att Sverige skall motsätta sig alla förändringar av omröstningsreglerna i rådet som kan leda till att de små staternas ställning försvagas. Diskussionen om ökat hänsynstagande till folkmängd vid en förändring av röstviktningen i rådet bör tydligt avfärdas. Vad som bör betonas är enligt motionärerna att det är suveräna och jämlika stater som samarbetar genom att i rådet närma sig förhållandet en stat–en röst. Ökade möjligheter till majoritetsbeslut bör enligt motionärerna införas i fråga om minimikrav i vissa frågor. Motionärerna ställer sig tveksamma till förslag som diskuterats i reflektionsgruppen om att införa nya röstningsförfaranden mellan enhällighet och kvalificerad majoritet såsom ”enhällighet minus 1” eller konstruktiv röstnedläggelse. Antalet beslutsprocedurer får inte öka i rådet samtidigt som det minskar i Europaparlamentet. På vissa områden kan övervägas att ersätta enhällighet med en utvidgad kvalificerad majoritet, s.k. superkvalificerad majoritet.

Även Marianne Samuelsson m.fl. (mp) anser i motion U29 att större länder inte skall ges ökat röstetal i rådet utan förhållandet skall vara som i dag (yr-

kande 5).

Alf Svensson m.fl. (kds) betonar också i motion U21 att de mindre ländernas ställning och förmåga att utöva ett betydelsefullt inflytande måste värnas och att det därför är en angelägen uppgift för Sverige att föra fram krav på att nuvarande proportion när det gäller viktningen av röster i rådet bevaras (yrkande 18). Motionärerna anser däremot att majoritetsbeslut måste användas i större utsträckning för att unionen skall fungera med ett utökat medlemsantal (yrkande 20).

Det bör noteras att det i motionerna U19, U21 och U25 finns mera specificerade yrkanden om majoritetsbeslut i miljöfrågor. Dessa yrkanden behandlas inte av konstitutionsutskottet. I motion U29 finns andra yrkanden om lagstiftningsmakten på miljöområdet. Dessa yrkanden behandlas i avsnittet om Europaparlamentet.

Det roterande *ordförandeskapet* tas upp i motion U21 av Alf Svensson m.fl. (kds). Motionärerna anser att tiden för ordförandeskap bör förlängas från ett halvt till ett år för ökad kontinuitet och effektivitet, medan principen om roterande ordförandeskap mellan samtliga medlemsländer bör behållas (yrkande 19).

I motion U29 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) kritiseras *beredningen inom Coreper*. Motionärerna anser att, så länge Coreper finns kvar och inte har ersatts av en parlamentariskt förankrad beredningsprocess, länderna bör representeras av en vald ledamot i de nationella parlamenten (yrkande 9).

Reflektionsgruppen

Reflektionsgruppen anser att ministerrådets beslutsprocesser och arbetssätt behöver ses över. Unionen måste kunna fatta effektiva beslut i rätt tid. Men ett effektivt beslutsfattande innebär inte nödvändigtvis ett enkelt beslutsfattande. Många i gruppen anser att större effektivitet skulle kunna uppnås genom att fler beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet, vilket enligt mångas mening bör bli det allmänna förfarandet i den utvidgade gemenskapen. Några anser att detta endast kan förespråkas om den demokratiska legitimiteten förbättras genom en omviktning av rösterna med hänsyn till folkmängden.

Gruppen anser att rådets ordförandeskap spelar en avgörande roll för att unionens angelägenheter skall kunna skötas effektivt, och gruppen stöder rotationsprincipen. Men det nuvarande systemet kan komma att lösas upp efter hand om det tillämpas på en utvidgad union. Alternativa tillvägagångssätt som kombinerar kontinuitet med rotation bör enligt gruppen undersökas närmare.

Utskottets bedömning

Utskottet vill inledningsvis påpeka att motioner om överföring av frågor från tredje pelaren till första pelaren företrädesvis behandlas av justitieutskottet i dess yttrande 1995/96:JuU3y. De av justitieutskottet behandlade motionerna som här främst är av intresse är motionerna U19 (fp) yrkande 5, U21 (kds)

yrkande 37, U22 (v) yrkande 50 och U25 (c) yrkande 20.

1995/96:KU5y

Det är enligt utskottets uppfattning viktigt att den nuvarande balansen mellan unionens institutioner består. Unionens institutioner måste kunna fungera effektivt även i en utvidgad union. Rådet bör förbli den centralt beslutsfattande instansen i unionen, och en central uppgift för rådet är, som uttalas i motion U23, att vara en motvikt till kommissionen och att värna de nationella intressena.

Som regeringen anger i sin skrivelse och som också anges i en del motioner kan en ökad användning av beslut med *kvalificerad majoritet* behöva övervägas inom vissa områden och bli den övervägande beslutsformen inom första pelaren. Utskottet utgår från att regeringen verkar för en sådan utveckling. Härigenom tillgodoses enligt utskottets mening motionerna U21 yrkande 20, U23 i denna del och U25 yrkande 22 i denna del.

Av mycket stor betydelse inför en utvidgning av unionen med många små nya medlemsländer är frågan om *röstviktningen* i rådet. Frågan kan också vara mycket känslig. En förutsättning för att ordningen med majoritetsbeslut i så stor utsträckning kan accepteras är att de små staterna får förhållandevis stort genomslag i röstviktningen. Samtidigt måste inses risken att stora och folkrika medlemsländer får svårt att respektera en ordning där en stor majoritet av unionens medborgare har en minoritet av rösterna i den beslutande församlingen. I sammanhanget bör dock också hållas i minnet att intressegemenskap inte alltid föreligger mellan mindre stater å ena sidan och större stater å den andra. En avvägning av de intressen som röstviktningen har att tillgodose är således inte lätt att göra. Regeringen uttalar att det är av stor vikt för Sverige att vårt inflytande inte minskar och att balansen mellan stora och små medlemsländer inte får undermineras. Utskottet delar denna uppfattning och anser att motionerna U21 yrkande 18, U23 i denna del, U25 yrkande 22 i denna del och U29 yrkande 5 är tillgodosedda.

I fråga om *ordförandeskapet* anser regeringen att principen om roterande ordförandeskap bör behållas men att Sverige bör vara berett att överväga alternativa modeller, exempelvis lagordförandeskap bestående av flera länder för att dela på den samlade arbetsbördan och ge bättre kontinuitet. Utskottet delar den uppfattningen och anser att önskemålet i motion U21 yrkande 19 att det roterande ordförandeskapet skall behållas därmed är tillgodosett. Utskottet kan däremot inte, vid i övrigt oförändrade regler, ställa sig bakom förslaget i motionen att ordförandeskapsperioden skall förlängas till ett år.

I rådet uppträder företrädare för medlemsstaternas regeringar. Det är därför enligt utskottets mening naturligt att regeringarna i den förberedelsegrupp som *Coreper* utgör företräds av sådana tjänstemän/språkrör som regeringen sänder ut. En ordning där regeringen representeras av en ledamot i det nationella parlamentet som föreslås i motion U29 yrkande 9 förefaller, även om ledamoten företräder ett parti i regeringsställning, klart olämplig.

Utskottet återkommer i ett senare avsnitt till frågan om den nationella parlamentariska förankringen av regeringens ställningstaganden i rådet.

Gällande ordning

Som anges i den allmänna bakgrunden har den av medlemsländerna oberoende kommissionen en *initiativtagande, övervakande och verkställande roll* i EG:s beslutsprocess. Den formella initiativrätten i normgivningsfrågor tillkommer endast kommissionen. Ett förslag från kommissionen är således en förutsättning för att en formell beslutsprocess skall initieras. Rådet och parlamentet kan dock anmoda kommissionen att lägga fram förslag.

Kommissionens övervakande roll tar bl.a. sikte på tillämpningen av fördragsbestämmelserna och de bestämmelser som institutionerna antagit med stöd av fördraget (sekundärrätten). Utgångspunkten för kommissionens kontroll är EG:s gemensamma intresse, inte de nationella intressena. Kommissionens verkställande åtgärder och tillämpning i övrigt av fördragen och sekundärrätten sker i stor utsträckning genom ett omfattande och utvecklat system av kommittéer med representanter för medlemsstaterna (kommittologin). Genom kommittologin behåller medlemsstaterna ett visst inflytande över utnyttjandet av de befogenheter som delegerats till kommissionen.

I fråga om det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet, den andra pelaren, vilar det avgörande ansvaret på medlemsstaterna och rådet. Men kommissionen skall vara fullt ut ansluten även till det arbetet och får liksom medlemsstaterna hänskjuta frågor till och lägga fram förslag för rådet.

Kommissionen har en liknande roll inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Dess initiativrätt är emellertid i dessa frågor inte fullt ut av samma omfattning som medlemsstaternas. Dessa har reserverat frågorna om straffrättsligt samarbete och tull- och polissamarbete för sig själva. Kommissionen, eller en medlemsstat, kan slutligen inom ramen för det tredje pelaren ta initiativ till vad som kan beskrivas som ett förenklat fördragsändringsförfarande (artikel K.9). Kommissionen kan således föreslå att vissa frågor i den tredje pelaren – dock inte de tre nyss nämnda – så att säga lyfts in i EG-samarbetet. För att så skall ske fordras dock dels ett enhälligt beslut i rådet, dels att medlemsstaterna antar rådets beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella regler.

Kommissionen består av 20 ledamöter med fem års mandattid. Tillsättningsproceduren inleds med att medlemsländerna efter att ha hört Europaparlamentet nominerar en ordförandekandidat. I samråd med denne nomineras sedan de övriga kommissionsledamöterna. Därefter skall Europaparlamentet godkänna den föreslagna kommissionen. Till sist sker utnämningen av kommissionärerna gemensamt av medlemsländerna. Minst en och högst två av kommissionens ledamöter skall komma från varje medlemsland.

Varje kommissionär har ett eget "kabinett" med en grupp tjänstemän som han eller hon utsett själv. En kommissionsledamot är ansvarig för politiken inom ett eller flera av de 23 s.k. generaldirektoraten. Där sker beredningen av ärenden men den kan också ske i särskilda expertgrupper med deltagare från olika medlemsländer.

Kommissionen bör enligt regeringen vara handlingskraftig och effektiv, och åtgärder för att höja effektiviteten inom kommissionen bör stödjas.

Maastrichtfördraget har inneburit en formell bekräftelse av kommissionens roll på området för rättsliga och inrikes frågor och har också förstärkt dess ställning. Kommissionen har numera rätt att fullt ut delta i arbetet på samtliga områden och har initiativrätt på de flesta områden. Ökad effektivitet skulle enligt regeringen kunna uppnås genom att kommissionen ges initiativrätt också på de områden där kommissionen för närvarande saknar sådan rätt. Kommissionens roll kan enligt regeringen ytterligare förstärkas om den får i uppdrag att övervaka efterlevnaden av de överenskommelser som träffas inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet.

Rätten för varje medlemsstat att nominera en kommissionär bör enligt regeringen behållas, och om en begränsning av det totala antalet kommissionärer är önskvärd, kan det lättast åstadkommas genom att ingen medlemsstat får rätt att utse mer än en medlem i kommissionen.

Motioner

I två partimotioner tas upp frågor om *kommissionens uppgifter*.

Olof Johansson m.fl. (c) anser i motion U25 (yrkande 24 i denna del) att en delad initiativrätt mellan kommissionen och medlemsländerna bör tillämpas i större omfattning och att enskilda medlemsländer bör ha initiativrätt i större utsträckning även inom områden där kommissionen exklusivt har sådan rätt i dag. Vidare anser motionärerna att kommissionen bör bli skyldig att svara då Europaparlamentet anmodar den att lägga fram förslag.

Gudrun Schyman m.fl. (v) anser i motion U22 att kommissionen endast bör få lägga fram förslag när en majoritet av de nationella parlamenten begär det och att kommissionens status bör ändras till att vara ett i huvudsak beredande organ vid utarbetandet av förslag (yrkande 4).

Frågan om *kommissionens sammansättning* tas upp i två partimotioner.

Olof Johansson m.fl. (c) anför i motion U25 (yrkande 24 i denna del) att rätten för varje land att nominera en kommissionär skall finnas kvar. Om det i ett utvidgningsperspektiv krävs en begränsning av antalet kommissionärer, bör detta enligt motionärerna ordnas genom att varje medlemsstat enbart ges rätt att nominera en kommissionär och genom att ansvarsområden delas av kommissionärer från olika länder, eller att kommissionärer utses utan att ha egen portfölj eller med enbart uppföljningsuppgifter.

Liknande synpunkter framförs av Alf Svensson m.fl. (kds) i motion U21. Motionärerna anser att varje land skall kunna utse åtminstone en kommissionsledamot (yrkande 23) samt vidare att kommissionens ordförande bör utses av Europeiska rådet efter samråd med Europaparlamentet (yrkande 22).

Reflektionsgruppen

Gruppen är överens om att kommissionen bör behålla sina tre huvudfunktioner: främjandet av det gemensamma intresset, ensamrätten att lägga fram lagförslag och övervakning av gemenskapslagstiftningen. Dess legitimitet,

understruken av parlamentets godkännande, bygger på dess oberoende, dess trovärdighet, dess kollegialitet och dess effektivitet. Kommissionens sammansättning var avsedd för en gemenskap bestående av sex länder. Gruppen har fastställt alternativ för kommissionens framtida sammansättning för att bibehålla dess möjligheter att fylla sina funktioner i en utvidgad union som kan utökas till mer än dubbelt så många medlemsstater som de som förhandlade fram Maastrichtfördraget. I stort går en åsikt inom gruppen ut på att i framtiden behålla det nuvarande systemet med den förstärkning av kollegialitet och enhetlighet som krävs. Detta alternativ skulle göra det möjligt för alla medlemmar att ha minst en kommissionär. En annan åsikt går ut på att säkerställa att större kollegialitet och enhetlighet uppnås genom att antalet kommissionärer blir mindre än antalet medlemsstater och att deras oberoende förstärks. Förfaranden skall fastställas för hur dessa medlemmar skall väljas ut på grundval av kvalifikation och engagemang för unionens allmänna intresse. När konferensen fattar beslut om kommissionens framtida sammansättning kan den också undersöka möjligheten att tillsätta överordnade och underordnade kommissionärer.

Utskottets bedömning

Kommissionens uppgifter

Det bör inledningsvis anmärkas att motionsyrkanden om överflyttning av vissa frågor från tredje pelaren till första pelaren (motionerna U19, U21 och U23) samt om samarbetet inom tredje pelaren har behandlats av justitieutskottet i yttrande 1995/96:JuU3y. Justitieutskottet hänvisar i fråga om fortsatt arbete inom tredje pelaren till vad regeringen anfört om vidgad initiativrätt för kommissionen och förstärkning av dess övervakningsroll. Justitieutskottet delar regeringens uppfattning och anser därigenom motionsyrkanden om vidgade befogenheter för kommissionen inom tredje pelaren tillgodosedda.

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört anser utskottet att balansen mellan gemenskapens institutioner bör behållas. Utskottet anser således att kommissionens ställning bör värnas. Utskottet är därför inte berett att, som föreslås i motionerna U25 (yrkande 24 i denna del) och U22 (yrkande 4), förorda någon ändring av initiativrätten inom första pelaren. Utskottet vill erinra om de möjligheter Europaparlamentets ledamöter har att ställa frågor till kommissionen och anser inte att det finns anledning att ålägga kommissionen formell skyldighet att svara på anmodanden enligt artikel 138b. I fråga om kommissionens och medlemsstaternas roll inom tredje pelaren har utskottet inte någon annan uppfattning än vad justitieutskottet uttryckt.

Kommissionens sammansättning

Liksom regeringen och motionärerna i motionerna U21 (yrkande 23) och U25 (yrkande 24 i denna del) anser utskottet det väsentligt att rätten för varje medlemsstat att nominera en kommissionsledamot behålls och att ett behov av att begränsa antalet ledamöter i första hand bör begränsa den rätt att nominera två ledamöter som vissa länder nu har.

Den ordning för att utse kommissionens ordförande som förespråkas i motion U21 (yrkande 22) förefaller i stort sett vara densamma som nu gäller. Utskottet anser inte att motionen bör föranleda något riksdagens uttalande.

2.6.3 Europaparlamentet

Gällande ordning

Europaparlamentet, som är direkt folkvalt, har en komplicerad ställning i beslutsprocessen. Det har en uttrycklig rätt "att anmoda kommissionen att lägga fram lämpliga förslag i frågor som enligt Europaparlamentets uppfattning kräver att en gemenskapsrättsakt utarbetas för att detta fördrag skall kunna genomföras" (artikel 138b). Parlamentet fungerar vidare dels som ett beredande organ till rådet i ett tidigt skede av processen, dels som ett i vissa sammanhang beslutsfattande organ tillsammans med rådet. I det första fallet gäller att rådet inte kan fatta några beslut som är bindande för medlemsstaterna utan att parlamentet åtminstone yttrat sig i saken (samrådsförfarandet). I det andra fallet finns två former för Europaparlamentets medverkan: samarbetsförfarandet (artikel 189c i Romfördraget) och medbeslutandeförfarandet (artikel 189b). Härtill kommer proceduren med samtycke, då parlamentet måste ge sitt godkännande med en majoritet av sina ledamöter.

Det gemensamma för samarbetsförfarandet och medbeslutandeförfarandet är att parlamentet åter kommer in i bilden vid det tillfälle i beslutsprocessen då rådet annars skulle ha att fatta slutligt beslut i saken. I stället för att fatta ett slutligt beslut antar rådet i sådana fall endast vad som kallas en gemensam ståndpunkt. Denna rådets ståndpunkt underställs sedan parlamentet som i en "andra läsning" på nytt behandlar frågan.

I samarbetsförfarandet gäller att, om parlamentet förkastar rådets gemensamma ståndpunkt, rådet måste fatta beslut enhälligt. Parlamentet har alltså möjlighet att hindra beslut som inte alla medlemsländer kan enas om. Samarbetsförfarandet tillämpas främst inom området transportpolitik, närmare föreskrifter om det gemensamma övervakningsförfarandet inom ramen för den ekonomiska politiken, minimikrav på arbetsmiljön, beslut som rör den europeiska socialfonden och den europeiska regionala utvecklingsfonden samt beslut om åtgärder på miljöpolitikens område.

I medbeslutandeförfarandet gäller att parlamentet och rådet måste bli eniga om förslaget. Om en sådan enighet inte kan uppnås faller förslaget. I en särskild förlikningskommitté kan företrädare för rådet och parlamentet försöka hitta en för båda institutionerna godtagbar kompromiss. Parlamentet har alltså möjlighet att direkt och aktivt påverka beslutets innehåll och att, om dess synpunkter inte vinner gehör hos rådet, hindra att beslut alls fattas. Medbeslutandeförfarandet tillämpas framför allt på frågor som rör den inre marknaden (de fyra friheterna), program till stöd för medlemsländernas eget handlande inom de nya samarbetsområdena (folkhälsa, utbildning och kultur) samt när det gäller att fastställa allmänna handlingsprogram på forsknings- och miljöpolitikens områden.

Europaparlamentet har också en beslutsfattande roll när det gäller att ansluta

nya medlemsstater till unionen och ingå s.k. associationsavtal med andra länder. Som framgått tidigare har parlamentet att godkänna ordförande och ledamöter i kommissionen och kan också framtvinga kommissionens avgång genom misstroendevotum.

Europaparlamentet har vidare viktiga kontrollerande funktioner. Ledamöterna kan ställa skriftliga och muntliga frågor till rådet och kommissionen. Parlamentet granskar kommissionens redovisning av gemenskapens räkenskaper och prövar frågan om ansvarsfrihet för kommissionen. Enskilda medborgare har också möjlighet att få till stånd en granskning av institutionernas handlande. Varje unionsmedborgare har rätt att vända sig till parlamentet med en skriftlig framställning (petition) i frågor som direkt berör honom eller henne. Parlamentet kan vidare tillsätta särskilda undersökningskommissioner för att utreda påstådda missförhållanden vid tillämpningen av gemenskapsrätten. Slutligen skall parlamentet utse en ombudsman som kan ta emot klagomål från enskilda i medlemsländerna.

Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken gäller enligt artikel J 7 att Europaparlamentet skall höras om de viktigaste aspekterna och hållas regelbundet informerat om utvecklingen av politiken. Europaparlamentet får ställa frågor och lämna rekommendationer till rådet samt en gång om året hålla en debatt om gjorda framsteg.

Europaparlamentets roll inom det rättsliga och inrikes samarbetet är mindre framträdande än samarbetet inom den första pelaren. Enligt fördraget skall ordföranden och kommissionen regelbundet underrätta parlamentet om överläggningar på relevanta områden, och ordföranden skall också i vissa fall rådfråga parlamentet. Parlamentet kan vidare ställa frågor och lämna rekommendationer till rådet och håller dessutom en årlig debatt om vilka framsteg som har gjorts inom det rättsliga och inrikes samarbetet.

Efter utökningen av unionen med Finland, Sverige och Österrike har Europaparlamentet 626 ledamöter. Beredningsarbetet sker i ett tjugotal utskott. Dessa utskott har i sin tur inte sällan ett eller flera underutskott. En s.k. rapportör ansvarar för beredningsarbetet i utskottet och presenterar utskottets betänkande vid parlamentets plenarsammanträden. Dessa hålls i regel under en veckas tid en gång i månaden. Förslag till ändringar i utskottens betänkanden kan då läggas fram av en partigrupp eller av minst 29 enskilda företrädare. Enligt huvudregeln fattar parlamentet beslut med en majoritet av de avgivna rösterna. För beslut i många viktiga frågor krävs dock en majoritet av samtliga ledamöter (314 röster). Bl.a. gäller detta vid godkännande av nya medlemsländer.

Parlamentet håller varje månad plenarsession i Strasbourg, medan utskotts- och gruppmöten hålls i Bryssel. Extra plenarsessioner kan dock hållas i Bryssel, och utskotts- och gruppmöten kan hållas i Strasbourg i samband med plenarsession där. Största delen av parlamentets personal är placerad i Luxemburg.

Regeringens skrivelse

Europaparlamentet bör enligt regeringen ha en fortsatt betydelsefull roll för

parlamentet i EU:s beslutsprocess, och Sverige bör verka för detta.

De många och komplicerade beslutsprocedurerna enligt vilka rådet och parlamentet fattar beslut bör ses över i syfte att åstadkomma en väsentlig förenkling och för att främja effektivitet och begriplighet.

Beträffande frågan om initiativrätt för Europaparlamentet konstaterar regeringen att parlamentet i sin rapport inför regeringskonferensen inte framför krav på sådan utan slår fast att kommissionen bör behålla ensamrätten till initiativ.

Åtgärder bör övervägas för att ge Europaparlamentet en starkare roll vad gäller kontroll av unionens finanser. Det bör emellertid bara gälla frågor avseende uppföljning och utvärdering och inte beslut om utgifternas nivå eller inriktning.

Regeringen påpekar att beslut inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet rör angelägenheter som är av stor betydelse för medborgarnas grundläggande individuella rättigheter och för deras personliga säkerhet. Av det skälet är det viktigt att sådana beslut fattas i former som präglas av öppenhet och insyn samt under förhållanden som gör det möjligt för parlamentet att lämna synpunkter på de beslut som medlemsländerna fattar. Regeringen anser därför att det vid regeringskonferensen bör övervägas hur parlamentets roll i beslutsprocessen på detta område skulle kunna utvidgas. Parlamentet bör i högre grad än för närvarande ha tillgång till förslag till beslut som är bindande för medlemsstaterna. I ett sådant fall skulle parlamentet kunna ges möjlighet att inom viss tid inkomma med synpunkter på förslaget.

Motioner

Parlamentets beslutsformer och parlamentets roll utanför första pelaren tas upp i partimotioner från Centerpartiet och Kristdemokraterna.

Olof Johansson m.fl. (c) anser i motion U25 (yrkande 23 i denna del) att beslutsprocedurerna inom parlamentet bör begränsas till de tre beslutsprocedurer, medbeslutande, samtycke och samråd, som Europaparlamentet föreslagit.

Alf Svensson m.fl. (kds) anför i motion U21 att Europaparlamentets roll i den lagstiftande processen måste stärkas för att göra parlamentet mera jämställt med rådet (yrkande 12). De nuvarande olika lagstiftningsprocedurerna måste reduceras och förenklas så att en förbättrad medbestämmandeprocedur används i större utsträckning (yrkande 13). Parlamentet bör delta i beslutsfattande och rådgivning även i mellanstatliga frågor (yrkande 14). Ändringar i fördragstexterna skall inte kräva parlamentets godkännande (yrkande 15).

Frågor som rör *parlamentets arbetsformer* tas upp i partimotionerna från Moderata samlingspartiet och Centerpartiet samt i en enskild s-motion.

Carl Bildt m.fl. (m) anser i motion U23 att parlamentet måste anpassa sina arbetsformer till det stora ansvar som sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft vilar på parlamentet. Arbetsformerna är i dag sådana att parlamentariernas reella påverkansmöjligheter försvåras, och parlamentet måste enligt motionärerna i första hand prioritera behandlingen av de ärenden där de s.k. medbestämmande- och samarbetsformerna tillämpas.

I motion U30 anser Bengt-Ola Rytting (s) att Europaparlamentet bör reformeras och effektiviseras (yrkande 9). Han anför i motionen att parlamentet präglas av kaotiska förhållanden med administrativa brister och dålig struktur i pleniarbetet samt att det finns stora möjligheter att minska kostnaderna genom en effektivisering och förbättrade reseersättningsbestämmelser.

Olof Johansson m.fl. (c) tar i motion U25 också upp frågan om platsen för parlamentets verksamhet, och de anser att parlamentets flyttande mellan Bryssel och Strasbourg, liksom placeringen av sekretariatet i Luxemburg, är oförsvarligt. Verksamheten bör samlas till en ort och Sverige bör driva denna fråga under regeringskonferensen (yrkande 23 i denna del).

Utökade befogenheter inom *finanskontrollen* föreslås i motionerna U23 av Carl Bildt m.fl. (m) och U25 av Olof Johansson m.fl. (c) yrkande 23 i denna del. I m-motionen anføres att Europaparlamentets kontrollmakt som ett komplement till revisionsrätten bör stärkas genom att parlamentet får rättsliga förutsättningar att permanent granska det ekonomiska handhavandet inom unionen. I c-motionen anføres att parlamentet bör ges ökade befogenheter att kontrollera EU:s finanser genom uppföljning och utvärdering.

Antalet ledamöter i parlamentet tas upp i tre motioner.

Carl Bildt m.fl. (m) anför i motion U23 att Europaparlamentet inte får bli för stort, om det skall fungera i praktiken, och att representationsreglerna bör ses över inför den omfattande utvidgningen i Central- och Östeuropa.

Olof Johansson m.fl. (c) anser i motion U25 att Sverige bör motsätta sig eventuella förslag vid regeringskonferensen om att minska de små staternas överrepresentation i Europaparlamentet och hysa stor tveksamhet till förslag om att sätta ett tak på maximalt 700 ledamöter och ägna stor uppmärksamhet åt denna fråga inför konferensen (yrkande 23 i denna del). Även Alf Svensson m.fl. (kds) anser i motion U21 att Sverige bör motarbeta en begränsning av antalet ledamöter i parlamentet (yrkande 16).

Reflektionsgruppen

Många i reflektionsgruppen anser att Europaparlamentets förfaranden är alltför många och alltför invecklade och förespråkar därför att de minskas till tre: samråd, samtycke och medbeslutande. Det i dag tillämpade medbeslutandeförfarandet är enligt gruppen alltför komplicerat, och gruppen föreslår att konferensen förenklar det utan att ändra maktbalansen mellan rådet och Europaparlamentet. Många i gruppen föreslår också att konferensen skall öka räckvidden av medbeslutandeförfarandet.

Utskottets bedömning

Stor samstämmighet råder om att *beslutsprocedurerna* som innefattar parlamentet är många och komplicerade. De bör som regeringen framhåller ses över i syfte att åstadkomma en väsentlig förenkling och större effektivitet och begriplighet. Det är vidare angeläget att, som regeringen också framhåller, parlamentet ges en mer betydelsefull roll inom det rättsliga och inrikes samarbetet. Utskottet anser att därigenom tillgodoses motionerna U21 yrkan-

dena 12, 13 och 14 och U25 yrkande 23 i denna del. Krav på parlamentets godkännande av fördragsändringar är enligt utskottets mening inte aktuellt, och utskottet avstyrker också motion U21 yrkande 15.

Utskottet anser det vidare viktigt att åtgärder, som regeringen framhåller och som begärs i motionerna U23 och U25 yrkande 23 i denna del, övervägs för att förstärka parlamentets roll vad gäller kontroll av unionens *finanser* genom uppföljning och utvärdering.

Utskottet anser det vidare angeläget att *Europaparlamentets arbetsformer* är så goda som möjligt, såsom berörs i motionerna U23, U25 (yrkande 23 i denna del) och U30 (yrkande 9). Arbetsformerna kan säkerligen ses över i många avseenden. Utskottet anser emellertid att detta i första hand är en fråga för parlamentet självt och vill inte inför regeringskonferensen föreslå något uppdrag till regeringen i denna fråga.

Vad beträffar frågan om plats för parlamentets verksamhet vill utskottet erinra om att sätet för gemenskapens institutioner enligt artikel 216 skall fastställas av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. Frågan om parlamentets placering har tidigare varit föremål för ingående överläggningar utan att regeringarna lyckats nå en lösning. Utskottet anser det otillfredsställande att parlamentets verksamhet inte har kunnat koncentreras till en ort. Utskottet anser emellertid inte att det finns anledning för den svenska regeringen att, som begärs i motion U25 yrkande 23 i denna del, nu aktualisera frågan.

Frågan om *antalet ledamöter* i Europaparlamentet är inför en utvidgning högst aktuell. En linjär utökning av antalet platser i parlamentet, dvs. med dagens under/överrepresentation, skulle enligt uträkningar i rapporten till EU 96-kommittén Vem bestämmer vad? (SOU 1996:4) medföra att ett EU med 27 medlemsländer fick ett parlament med 881 platser. I samma utredning beräknas mandatfördelningen vid ett tänkt "tak" för antalet ledamöter vid 700 eller 500. Sverige skulle med utgångspunkt från dagens befolkningsstorlekar och över/underrepresentation och med 27 medlemsländer få 17 respektive 12 platser.

Som jämförelse kan nämnas att antalet ledamöter i vissa av de större europeiska staternas nationella parlament är i Frankrike 577, i Italien 630, i Storbritannien 651 och i Tyskland 672.

Det är enligt utskottets mening viktigt att de små staternas befolkning representeras så att den nationella politiska situationen återspeglas så långt som möjligt. Mot bakgrund av detta perspektiv kan man diskutera det lämpliga i det "tak" för antalet ledamöter om 700 personer som har föreslagits inför regeringskonferensen bl.a. av Europaparlamentet och av en majoritet i reflektionsgruppen. Utskottet vill framhålla att ett stort antal ledamöter inte behöver innebära att ett parlament inte fungerar. Av väl så stor vikt som ledamotsantalet kan vara att arbetet organiseras effektivt. Samtidigt måste konstateras att ett ledamotsantal som överstiger 700 kan komma att medföra mycket stora problem för parlamentets möjligheter att arbeta och fungera, och dessa problem kommer att accentueras av att antalet representerade nationer och språkgrupper samtidigt ökar.

Frågan bör givetvis noga övervägas under den förestående regeringskonferensen med syftet att komma fram till en fungerande princip.

Med det anförda anser utskottet att motionerna U23 i denna del, U25 yrkande 23 i denna del och U21 yrkande 16 inte bör föranleda något ytterligare uttalande av riksdagen.

2.6.4 Europaparlamentets roll i vissa frågor

Motion

Marianne Samuelsson m.fl. (mp) anser i motion U29 att Europaparlamentet bör ges viss lagstiftningsrätt endast när det gäller miniminormer för mänskliga rättigheter samt skydd för hälsa och miljö (yrkande 7) samt att lagstiftningsrätt när det gäller miniminormer för hälsa och djuretiska frågor skall överföras till Europaparlamentet (yrkande 26).

Bakgrund

Sedan 1987, då den s.k. enhetsakten trädde i kraft, är miljön ett av EG:s politikområden. Detta innebär att det nu finns ett avsnitt i Romfördraget som behandlar miljön och där de grundläggande målsättningarna för miljöpolitiken slås fast (artikel 130r–130t). I dessa regler anges också hur besluten skall fattas, och det understryks att de regler som beslutas (oftast i form av s.k. direktiv) skall utformas som minimiregler så att medlemsstaterna kan tillämpa strängare krav om de vill. Beslut om miljöregler fattas numera oftast med kvalificerad majoritet (artikel 130s.1) enligt det s.k. samarbetsförfarandet i artikel 189c. Det blir därigenom lättare för rådet att fatta beslut på miljöområdet än tidigare, då alla beslut krävde enhällighet. Beslutsgången blir dock mer komplicerad. Kommissionens förslag skall behandlas i två läsningar i parlamentet och däremellan skall rådet besluta om en s.k. gemensam standpunkt.

För regler som främst avser skatter, således även på miljöområdet, gäller enligt artikel 130s.2 att beslut fortfarande skall fattas med enhällighet.

Bestämmelser som har till syfte att förverkliga den inre marknaden antas med stöd av artikel 100a i fördraget. Artikeln ligger till grund för regler om harmoniserade miljökrav för varor, t.ex. kemikalier. Beslut fattas med kvalificerad majoritet enligt det s.k. medbeslutandeförfarandet i artikel 189b.

Miljögarantin innebär att en stat kan tillämpa strängare regler till skydd för bl.a. miljön än vad som följer av en EG-rättsakt. Förutsättningen är att kommissionen godtar att den nationella regeln inte innebär godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder.

Parlamentet har bara en rådgivande roll i samband med att miljöregler beslutas med stöd av artikel 130r–t. Parlamentet har alltså ingen vetorätt mot rådet i dessa fall. När det gäller regler med miljöanknytning som rör den inre marknaden har parlamentet däremot en sådan vetorätt, men beslutsförfarandet har i dessa fall visat sig vara krångligt och svårarbetat.

Utskottets bedömning

Som utskottet tidigare anført anser utskottet att den beslutsordning och

maktbalans som råder mellan institutionerna i stort bör behållas. Utskottet avstyrker därmed motion U29 yrkandena 7 och 26.

1995/96:KU5y

2.6.5 De nationella parlamentens roll i beslutsprocessen

Förklaring i unionsfördraget

I fråga om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen finns en förklaring i samband med unionsfördraget. I förklaringen anges följande:

Konferensen anser att det är viktigt att främja ett större engagemang från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet.

I detta syfte bör informationsutbytet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet intensifieras. I detta sammanhang skall medlemsstaternas regeringar bl.a. säkerställa att de nationella parlamenten får tillgång till kommissionens förslag till lagstiftning i god tid för att kunna informera sig om eller eventuellt granska förslagen.

På samma sätt anser konferensen att det är viktigt att intensifiera kontakterna mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, särskilt genom regelbundna möten mellan parlamentsledamöter som är intresserade av samma frågor.

Regeringens skrivelse

De nationella parlamentens roll i beslutsprocessen bör enligt regeringen stärkas eftersom denna roll är av fundamental betydelse för EU-samarbetets demokratiska legitimitet. Regeringen framhåller att varje land har sin procedur för samråd/information mellan regering och parlament. Beslut som rör hur dessa procedurer utformas bör även fortsättningsvis fattas på nationell nivå. Det är dock enligt regeringen av stor vikt att unionen arbetar på ett sätt som underlättar informations- och samrådsförfarandet mellan medlemsstaternas regeringar och parlament, och i samband med regeringskonferensen bör åtgärder övervägas som underlättar de nationella parlamentens roll i beslutsprocessen. De nationella parlamenten bör ges förbättrade möjligheter att påverka arbetet i EU, framför allt genom att de ges ökad tid att pröva de frågor och ställningstaganden som föreläggs dem.

Motioner

Frågan om de nationella parlamentens medverkan i beslutsprocessen tas upp i partimotionerna från Centerpartiet, Vänsterpartiet, Miljöpartiet de gröna och Kristdemokraterna.

Olof Johansson m.fl. (c) anför i motion U25 att arbetsformerna i rådet måste förändras så att de nationella parlamentens deltagande i beslutsprocessen förbättras och att det är en brist att regeringen inte anger några konkreta förslag i denna riktning (yrkande 22). Motionärerna anser att de nationella parlamentens deltagande i beslutsprocessen bör förbättras, bl.a. genom rätt att utfråga kommissionärer inför nationella parlamentsutskott.

Gudrun Schyman m.fl. (v) anser i motion U22 att initiativrätt i lagstiftningsfrågor bör ges de nationella parlamenten (yrkande 3).

Marianne Samuelsson m.fl. (mp) anser i motion U29 att de nationella parlamenten skall ges rätt att medverka i EU:s beslutsprocesser genom att få

initiativrätt och kunna lägga fram förslag till EU-regler (yrkande 3). Motionärerna anser också att parlamenten och deras motsvarigheter till EU-nämnden bör rekommenderas vara beslutande inför ministerrådsmöten (yrkande 4) och att det slutna Coreper skall ersättas med en parlamentariskt förankrad förberedelseprocess (yrkande 8).

Alf Svensson m.fl. (kds) anser i motion U21 att en modell bör etableras som innebär att medlemsländernas nationella parlament systematiskt rådfrågas av sina regeringar inför lagstiftningsbeslut i rådet (yrkande 24). Motionärerna har också en annan infallsvinkel på frågan om de nationella parlamentens inflytande och anser att kommissionen bör sända sina lagstiftningsförslag på remiss till de nationella parlamenten för yttrande (yrkande 25).

Ett yrkande i motion U22 om förändring av kommissionens status med initiativrätt endast för de nationella parlamenten behandlas i avsnittet om kommissionen.

Reflektionsgruppen

Nationella parlament bör enligt reflektionsgruppen delta på ett lämpligt sätt (p. 92 och 93). Gruppen anser att de nationella parlamentens huvudsakliga roll i relation till EU:s beslutsfattande ligger i den övervakning och kontroll som varje nationellt parlament utövar i fråga om sin regerings åtgärder i rådet. Många i gruppen anser att unionens beslutsförfaranden bör organiseras på ett sätt som tillåter de nationella parlamenten att på tillfredsställande sätt granska och påverka sina respektive regeringars ställningstaganden i samband med unionens beslutsfattande. De nationella parlamenten bör enligt gruppen förse med all nödvändig information om unionen och dess institutioner. Institutionerna, i synnerhet kommissionen och rådet, skall organisera sitt arbete så att de nationella parlamentens uppgifter underlättas. Detta kan åstadkommas genom fördragsändring och/eller genom en lämplig uppförandedekod så att nationella parlament i god tid före rådsbehandlingen (ca fyra veckor) får klar och komplett dokumentation om varje substantiellt legalt kommissionsförslag på sina respektive officiella språk.

Några av gruppens medlemmar nämner (p. 96) som en praktisk förbättring för de nationella parlamenten att det skulle vara värdefullt om kommissionärerna framträdde inför de nationella parlamenten när detta är lämpligt.

Utskottets bedömning

Beträffande en rätt för de nationella parlamenten att ta initiativ i lagstiftningsfrågor enligt motionerna U22 yrkande 3 och U29 yrkande 3, vill utskottet hänvisa till sina överväganden i avsnitten om rådet och kommissionen, där utskottet anser att det vore ett för stort ingrepp i maktbalansen mellan institutionerna. De nationella parlamenten bör i stället i första hand verka genom sina regeringar i ministerrådet. Partier och enskilda ledamöter kan givetvis utnyttja också andra vägar för att driva de frågor de finner angelägna.

Stor samstämmighet synes enligt utskottet råda om behovet av att skapa bättre förutsättningar för medlemsstaternas parlament att utöva inflytande i

beslutsprocessen. Utskottet vill understryka betydelsen av att sådana förut-sättningar skapas, och utskottet anser att detta bör kunna ske genom en ordning som den reflektionsgruppen skisserat. Härigenom bör syftet med motionerna U21 yrkande 24 och U25 yrkande 22 i denna del vara tillgodosett. Någon formlig remiss till de nationella parlamenten enligt yrkande 25 i motion U21, vilket för Sveriges del skulle kräva ett formellt ställningstagande till förslag som kan ha långt kvar till slutversion, anser utskottet däremot inte vara lämplig. Parlamentens inflytande bör utövas i andra former. Utskottet ser däremot gärna att förslag från kommissionen och dess arbetsgrupper, i form av grönböcker eller annat, på ett enkelt sätt görs tillgängliga för ledamöter i de nationella parlamenten och andra. – Användningen av s.k. grönböcker kommer också att beröras i avsnittet om öppenhet och insyn i EU:s institutioner.

Såvitt gäller den interna beslutsordningen inför beslut i rådet vill utskottet framhålla att denna beslutsordning bör bestämmas av vederbörande medlemsstat, och utskottet avstyrker motion U29 yrkande 4. Det är enligt utskottets mening viktigt att den svenska regeringens ställningstaganden i ministerrådet har stöd i riksdagen och att övriga regeringar har den förankring för sina ställningstaganden som anses erforderligt i respektive land, men utskottet anser det uteslutet att så som föreslås i yrkande 8 i motion U29 ersätta förberedelsearbetet inom Coreper med en ”parlamentariskt förankrad förberedelseprocess”. – En annan sak är att det kan finnas skäl att överväga hur den svenska riksdagen skall kunna ges inblick i bl.a. förberedelseprocessen. I motion U27 nämns, utan yrkande, möjligheten att placera parlamentariska delegater vid EU-representationen på ett sätt liknande det som gäller för parlamentariska FN-delegater. Utskottet har anledning att i annat sammanhang återkomma till denna fråga.

2.6.6 Domstolen

Gällande ordning

Domstolens uppgifter

EG-domstolens viktigaste uppgift är att övervaka att EG-rätten tolkas och tillämpas enhetligt av institutionerna och i medlemsstaterna. EG-domstolen har ensam befogenheten att slutligt tolka EG-rätten och har därvid utvecklat flera av EG-rättens viktigaste principer. Domstolen har i ett antal mål successivt utvecklat sin ståndpunkt att EG-rätten är en rättsordning av eget slag, som är självständig och samtidigt integrerad med medlemsländernas nationella rättssystem.

Tolkningsbesked kan lämnas av domstolen på förhand. En nationell domstol som skall tillämpa en EG-regel kan inhämta besked från EG-domstolen, innan den avgör målet. I vissa fall skall förhandsbesked inhämtas. Det gäller i första hand domstolar i sista instans, om saken är sådan att en tolkning av gemenskapsrätt måste ske för att den skall kunna avgöras. Förhandsavgöranden kan avse tolkningen av fördragen, giltigheten och tolkningen av rättsakter utfärdade av gemenskapernas institutioner samt tolkningen av stadgar för organ som upprättats av rådet, när stadgarna föreskriver det. EG-domstolen

har i sin rättspraxis slagit fast att den nationella domstolen blir bunden av tolkningsbeskedet.

Domstolen ansvarar vidare för den rättsliga kontrollen av EG-institutionerna. Domstolen kontrollerar att institutionerna i sin normgivning inte över-skrider eller åsidosätter gemenskapsrättens regler. Detta sker på talan av en medlemsstat, rådet eller kommissionen. Även Europaparlamentet kan väcka talan för att tillvarata sina rättigheter. En enskild fysisk eller juridisk person kan väcka talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut "som även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom" (artikel 173). Domstolen prövar också om Europaparlamentet, rådet eller kommissionen i strid med fördragen underlåter att vidta åtgärder, s.k. passivitetstalan.

EG-domstolens kontroll riktar sig också mot medlemsstaterna. Talan avser här oftast underlåtelse dvs. att en stat har förhållit sig passiv när gemenskaps-rätten har krävt att den skall handla. Talan mot en medlemsstat kan väckas dels av en annan medlemsstat, dels av kommissionen. Enskilda personer saknar helt möjlighet att föra talan mot en medlemsstat. Domstolens dom är en ren fastställelse och kan inte direkt gripa in i medlemsstaternas lagstiftning. Om det uppstår en fråga om en medlemsstat efterkommit en dom kan talan väckas på nytt vid domstolen. Finner domstolen att domen inte följts kan staten föreläggas att betala ett standardbelopp eller vite.

I vissa fall fungerar domstolen som en ordinär domstol och dess behörighet är då inte begränsad till rättslig kontroll. Domstolen har full prövningsrätt beträffande

a) mål som gäller påföljder enligt förordningar som antagits av Europaparlamentet och rådet gemensamt eller av rådet i den mån detta har föreskrivits i förordningen i fråga (artikel 172),

b) mål mot gemenskaperna om utomobligatoriskt skadestånd för skada som vållats av institutionerna eller av institutionernas anställda under tjänstutövning (artikel 178),

c) rättsfrågor i mål mellan gemenskaperna och de anställda om löner, anställningsvillkor m.m.

Till domstolen är knuten en förstainstansrätt med behörighet att i första instans pröva och avgöra vissa grupper av ärenden, bl.a. sådana s.k. tjänstemannamål som nyss nämnts.

Förfarandet vid domstolen

Domstolen sammanträder enligt huvudregeln (artikel 165) i plenum. Domstolen kan dock arbeta på avdelningar för vissa förberedande utredningar eller vissa grupper av ärenden. Om en medlemsstat eller en gemenskapsinstitution som är part i ärendet begär det skall dock domstolen sammanträda i plenum.

Förfarandet vid domstolen skall bestå av en skriftlig och en muntlig del (artikel 17 i protokoll A, domstolens stadga). Stater och gemenskapens institutioner skall företrädas av ett ombud som utses för varje ärende. Övriga parter skall företrädas av normalt en advokat som är behörig att uppträda

inför domstol i någon av medlemsstaterna.

1995/96:KU5y

Domstolens sammansättning

Domstolen består av 15 domare. De utses av medlemsstaternas regeringar i samförstånd (artikel 167). Det finns inga formella krav som säger att varje land skall utse en domare, men i praktiken föreslår staterna var sin kandidat. Domarna utses för en tid av sex år. De kan efter en sexårsperiod utses på nytt.

Vid domstolen finns också nio s.k. generaladvokater, som utses på samma sätt som domarna. Generaladvokaternas uppgift är att avge yttranden över de ärenden som handläggs vid domstolen.

Även förstainstansrätten består av 15 domare.

Regeringens skrivelse

EG-domstolen är enligt regeringen en garant för likabehandling, och en fortsatt stark och oberoende domstol är därför ett svenskt intresse.

Principen om en domare från varje medlemsland måste enligt regeringen upprätthållas.

EG-domstolen har – med ett undantag – ingen kompetens inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Undantaget avser den möjlighet som medlemsstaterna har i artikel K.3.2 att i mellanstatliga konventioner föreskriva rätt för domstolen att tolka konventionsbestämmelserna och avgöra alla tvister om deras tillämpning. På vilket sätt detta skall ske regleras närmare i respektive konvention. Att tolka konventionsbestämmelserna innebär – om konventionen föreskriver detta – att domstolen på begäran av nationella domstolar lämnar bindande besked om hur bestämmelserna skall tolkas (förhandsavgörande). Att avgöra tvister om konventionernas tillämpning innebär att EG-domstolen är tvistlösningsorgan vid oenighet mellan medlemsländer om tillämpningen av konventionerna.

Sverige bör enligt regeringen acceptera att domstolen tilldelas en roll som både tvistlösare och uttolkare av konventioner som medlemsstaterna ingår på det rättsliga och polisiära samarbetsområdet. Frågan måste dock bedömas från fall till fall med hänsyn till det sakliga innehållet i varje konvention.

Sverige bör enligt regeringen främja förändringar som gör att domstolen kan meddela sina avgöranden snabbare än i dag.

I två av de tre konventioner som undertecknades i juli 1995 (bedrägeri- och tullsamarbetskonventionerna) har EG-domstolen tilldelats rollen som tvistlösare. I den tredje konventionen (Europolkonventionen) är tvistlösningsfrågan reglerad så att det ges möjlighet att hänskjuta en uppkommen tvist till ett tvistlösningsorgan. I samband med undertecknandet har Sverige tillsammans med övriga medlemsstater utom Storbritannien i en deklaration förbundit sig att hänskjuta uppkomna tvister till EG-domstolen.

Motioner

Carl Bildt m.fl. (m) anför i motion U23 i denna del att EU:s rättsliga system är särskilt viktigt för de små länderna som en motvikt till det politiska inflytandet. Med tanke på respekten för rättsordningen är det angeläget att de

långa väntetiderna för målens behandling väsentligt nedkortas. Allmänhetens praktiska möjligheter att föra sina ärenden till domstolen bör förstärkas i de fall en enskild har en konflikt med någon av EU:s institutioner.

Alf Svensson m.fl. (kds) anför i motion U21 att EU tack vare EG-domstolen präglas av fasta rättsliga principer och att domstolens starka position måste behållas (yrkande 17 i denna del).

Bengt-Ola Rytter (s) anser i motion U30 yrkande 11 att politikens position i förhållande till juridiken bör stärkas inom EU.

Gudrun Schyman m.fl. (v) anser i motion U22 att det i traktaten bör klargöras att domstolen inte kan fatta beslut mot medlemsländernas grundlagar (yrkande 2).

Vidare tar Gudrun Schyman m.fl. i motion U22 upp domstolens möjlighet att behandla frågor om varuhandel ur miljösynpunkt och anför att domstolen skall anlägga miljö- och konsumentaspekter, inte aspekten om varors rörlighet. Motionärerna anser att domstolen därför bör förstärkas med en kompetent miljöinstans (yrkande 36).

Marianne Samuelsson m.fl. (mp) anser i motion U29 att domstolens roll bör stärkas så att den kan tvinga fram ekonomiska sanktioner mot dem som inte följer miljölagarna (yrkande 28) och att individens rätt att föra talan mot dem som inte följer miljölagarna också bör stärkas (yrkande 29).

I fråga om *domstolens sammansättning* anför Carl Bildt m.fl. (m) i motion U23 att även i framtiden samtliga medlemsländer bör representeras av en domare i domstolen. Denna ståndpunkt förs utan yrkande fram även i motion U25 av Olof Johansson m.fl. (c).

Alf Svensson m.fl. (kds) anser i motion U21 att domarna i domstolen bör utses av medlemsländernas regeringar efter det att Europaparlamentet har uttryckt sin åsikt om utnämningförslagen (yrkande 17 i denna del).

Domstolens rapport

När det gäller utnämningen av domare uttalar sig domstolen klart emot att domarkandidater skall förhöras av utskott i Europaparlamentet innan de utnämns. Sådana förhör skulle kunna leda till att kandidaternas opartiskhet ifrågasätts, bl.a. genom att de skulle nödgas redogöra för sin inställning i frågor som kunde komma att prövas av domstolen.

Reflektionsgruppen

Inom gruppen råder enighet om behovet av att stärka domstolens funktion, varvid särskilt betonas den roll domstolen spelar i övervakningen av en gemenskap grundad på rättssäkerhet, i säkerställandet av enhetlig rättstillämpning vid tolkningen av gemenskapsrätten samt för att värna om den enskildes medborgerliga rättigheter. Ett flertal medlemmar stöder av rättssäkerhetsskäl en utvidgning av domstolens roll inom området för inrikes och rättsliga frågor, för att säkerställa skyddet av den enskildes rättigheter som skulle kunna försämrats inom dessa områden.

Vad beträffar domstolens sammansättning och antal ledamöter anser en majoritet av medlemmarna att domarnas ämbetsperiod bör utsträckas till nio år, utan möjlighet till förnyad utnämning. Eftersom unionen kan komma att utvidgas anser några att antalet domare bör vara färre än antalet medlemsstater för att effektivitet och stadga skall säkerställas. Andra menar att samtliga stater bör ha en domare i domstolen så att rättsväsendet i alla medlemsstaterna är företrätt. En medelväg som föreslagits är att för den nationella delaktighetens skull inte bara domare skall räknas utan också generaladvokater.

Tidigare uttalande av utskottet om möjligheten av konflikt mellan EG-rätt och svensk rätt

I samband med behandlingen av frågan om grundlagsändringar inför det svenska EU-medlemskapet (prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21, rskr. 275) framhöll utskottet bl.a. att EU-institutionerna inom sina verksamhetsområden endast kan handla med uttryckligt stöd av bestämmelser i fördragen, även om denna s.k. legalitetsprincip inte innebär att beslutsbefogenheterna låter sig lätt fastställas. Unionen har emellertid inte någon kompetens att själv bestämma om innehåll och omfattning av sin egen kompetens. Utökade uppgifter och befogenheter måste komma till stånd genom fördragsförändringar. Utskottet ansåg liksom regeringen att det synsätt, som enligt den tyska författningsdomstolen gällde för Tysklands del också borde gälla för Sveriges vidkommande. Synsättet innebär att om något EU-organ skulle komma att besluta rättsakter som går utöver unionsfördraget skulle dessa rättsakter sakna rättsverkan och tyska statsorgan av konstitutionella skäl vara förhindrade att tillämpa dem.

De tydligaste överstatliga dragen framkommer, enligt vad utskottet påpekade, i EG:s rättsordning, såsom den utformats i samband med avgöranden av EG-domstolen. Domstolens uttalanden har klargjort att medlemsstaterna inom begränsade områden har överlåtit nationella beslutsbefogenheter till de gemensamma institutionerna som har upprättats genom fördragen.

Det var tillämpningen av principen att EG-rätten går före konkurrerande nationell rätt vid kollisioner mellan EG-rätten och konstitutionella regler som enligt utskottets uppfattning framför allt vållat diskussion såväl här hemma som i andra länder. Enligt utskottets mening borde risken för att sådana kollisioner uppstår inte överdrivas. Den genomgång som Grundlagsutredningen inför EG företagit av de svenska grundlagsreglernas förhållande till gemenskapsrätten visar att den alldeles övervägande delen av grundlagarnas bestämmelser rör internt svenska förhållanden som även vid ett EG-medlemskap skulle förbli svenska. Däremot skulle vissa av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter, om normgivningsmakten samt om rättskipning och förvaltning komma att påverkas direkt eller indirekt. Det samma gällde enligt utredningen några regler i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen.

Utskottet ville framhålla att risken för kollisioner på fri- och rättighetsområdet minskar om de bestämmelser som finns i Maastrichtfördragets inledning följs. Där framhålls att unionen skall respektera den nationella identite-

ten i medlemsstaterna, vilkas styrelseform bygger på den demokratiska principen. Unionen skall också respektera grundläggande rättigheter som allmänna gemenskapsrättsliga principer, sådana dessa principer garanteras i Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och sådana de framgår av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

När det gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen med sina detaljrika regler var konfliktriskerna enligt utskottets uppfattning större. Problemet sammanhänger med att svensk offentlighets- och yttrandefrihetslagstiftning inte bara åtnjuter grundlagsskydd utan också i materiellt hänseende är väsentligt mer långtgående än i andra europeiska länder.

När det gäller att fastställa vilka beslutsbefogenheter som faktiskt överläts vid ett medlemskap var givetvis utgångspunkten det svenska anslutningsfördraget som i sin tur hänvisar till de grundläggande fördragen. Även om dessa beslutsbefogenheter inte helt lätt lät sig fastställas, måste gemenskapsinstitutionernas rätt att fatta beslut basera sig på de grundläggande fördragen.

I de fördrag som Sverige skulle tillträda vid ett medlemskap var enligt utskottets bedömning gemenskapernas beslutsbefogenheter på de områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs utomordentligt begränsade. Tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen är liksom offentlighetsreglerna nationella angelägenheter. Gemenskapens institutioner kan inte på fördragen grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa lagstiftningsområden. En annan sak är att inom de områden där institutionerna har befogenhet att fatta beslut det någon gång kan beslutas regler som berör t.ex. offentlighets- och sekretessfrågor. Enligt utskottets bedömning kunde dock de regler som gemenskapens institutioner får besluta om inte ges en sådan räckvidd att de rubbar de principer på vilka svensk tryck- och yttrandefrihetslagstiftning och svenska offentlighetsregler bygger. En ändring av detta förhållande skulle förutsätta en fördragsändring. Skulle det i framtiden bli aktuellt att genom sådana fördragsändringar överlåta beslutanderätt som direkt tar sikte på tryck- och yttrandefrihetsfrågor ansåg utskottet att detta inte borde ske utan samtidig ändring av grundlag.

Utskottet ville framhålla att om EG beslutar ett direktiv som strider mot svensk grundlag kan det inte genomföras här utan att grundlagen först ändras. Direktiven förutsätter nationell lagstiftning och riksdagen kan ju inte lagstifta i strid med grundlag. Från EG-rättslig synpunkt inträder dock en skyldighet att ändra grundlagen. Saken skulle enligt utskottet ställas på sin spets om EG beslutade en direkt tillämplig förordning som strider mot någon regel i svensk grundlag.

Om en regel i en förordning eller ett direktiv från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, borde enligt utskottet den svenska hållningen inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan i stället bör gälla är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat. Ligger med andra ord den beslutade rättsakten inom det område där beslutanderätten överlåtits? Blir svaret att den ligger utanför detta område, är den inte giltig som EG-rätt i Sverige.

I fråga om *EG-domstolens roll m.m.* framhålls i regeringens skrivelse att EG-domstolen är en garant för likabehandling, och att en fortsatt stark och oberoende domstol därför är ett svenskt intresse. Denna inställning synes vara densamma i motionerna U23 och U21 yrkande 17 i denna del. Utskottet delar regeringens och motionärernas uppfattning om att en fortsatt stark och oberoende domstol är ett svenskt intresse.

Utskottet anser det vidare viktigt att beslut med politisk innebörd fattas av politiskt ansvariga instanser. Konsekvenserna av sådana beslut kan ibland behöva tolkas av juridiska instanser. Utskottet anser inte att motion 30 yrkande 11 bör föranleda något riksdagens uttalande.

I fråga om *förhållandet mellan EG-rätt och medlemsstaternas grundlagar* konstaterar utskottet att domstolen tillämpar den gemensamma EG-rätten, som grundar sig på att medlemsstaterna överlätit en del av sin beslutanderätt till gemenskapen. Frågan om förhållandet mellan EG-rätten och medlemsstaternas grundlagar och hur de olika staterna hanterat sin nationella lagstiftning i samband med sin EG-anslutning låter sig inte utan en omfattande genomgång besvaras. För svensk del har frågan behandlats i det ovan refererade betänkandet. Utskottet har därvid konstaterat att riksdagen överlätit en del av sin beslutsrätt till något EG-organ, men om en beslutad rättsakt inte ligger inom det område där beslutanderätt överlåtits, betraktas den som inte giltig för svensk del.

Någon generell bestämmelse om förhållandet mellan EG och medlemsstaternas grundlagar av det slag som föreslås i motion U22 yrkande 2 anser utskottet med det sagda inte att det finns anledning för Sverige att verka för.

Yrkandet om att införa en *miljöinstans i domstolen* har sin bakgrund i önskemål att större hänsyn skall tas till miljö- och konsumentaspekter och inte bara till det i EG-samarbetet ursprungligen centrala intresset av varors fria rörlighet och icke-diskriminering. Frågor om ändringar i EG-rätten i detta syfte bör behandlas i anslutning till de materiella bestämmelserna om varurörlighet och inte som en fråga om domstolens handlingsutrymme. Domstolen har att tillämpa den rätt om bl.a. varors fria rörlighet som i behörig ordning beslutas inom EG. Frågor om innehållet i denna rätt ligger inte inom utskottets beredningsområde.

Utskottet finner inte skäl att med anledning av motion U22 yrkande 36 förespråka en så genomgripande förändring av domstolens sammansättning och uppgifter som införandet av en ämnesinstans för ett visst sakområde skulle innebära.

Beträffande yrkandena i motion U29 om möjligheter för domstolen att tvinga fram ekonomiska *sanktioner mot dem som inte följer miljölagarna* och om individens rätt att föra talan i sådana ärenden konstaterar utskottet att motionen är vag såvitt avser de brister i gällande ordning som motionärerna önskar åtgärdade och såvitt avser vilka förändringar som mer konkret önskas. Utskottet, som erinrar om att jordbruksutskottet i sitt yttrande 1995/96:JoU4y

behandlat frågor om stärkta miljökrav och förbättrad efterlevnad av EU:s miljöregler, vill för sin del peka på att det är kommissionen som i första hand har en övervakande roll. Enskilda (fysiska eller juridiska personer) kan väcka talan vid domstolen mot beslut som direkt och personligen berör dem. Domstolen har obegränsad prövningsrätt vad gäller beslut genom vilka kommissionen har fastställt ett bötesbelopp eller ett periodiskt vite, och kan både undanröja, minska eller höja bötesbeloppet eller vitet. Medlemsstater kan åläggas att betala standardbelopp eller vite vid fördragsbrott enligt artikel 171.

Utskottet avstyrker med det anförda, från de synpunkter konstitutionsutskottet har att beakta, motion U29 yrkandena 28 och 29.

I fråga om *domstolens sammansättning* delar utskottet den i regeringens skrivelse och i motionerna U23 och U25 framförda uppfattningen att en domare bör komma från varje medlemsland.

Utskottet anser att den ordning för att utse domare som nu gäller bör bestå och delar således inte uppfattningen i motion U21 (kds) yrkande 17 i denna del att Europaparlamentet bör höras i utnämningsfrågor.

2.6.7 Revisionsrätten

Gällande ordning

Revisionsrätten infördes genom Maastrichtfördraget. Dess uppgift är att granska räkenskaperna över gemenskapens och dess organs samtliga inkomster och utgifter. Revisionsrätten skall pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund. Rätten skall upprätta en årsrapport men får också när som helst framföra iakttagelser i särskilda frågor och yttra sig på begäran av någon av gemenskapens övriga institutioner.

Granskningen skall grundas på bokföringsmaterial och vid behov ske på plats i gemenskapens institutioner och i medlemsstaterna.

I en förklaring till unionsfördraget understryks den särskilda vikt som fästs vid revisionsrättens uppgift och anmodas övriga gemenskapsinstitutioner att tillsammans med revisionsrätten undersöka alla lämpliga medel för att öka effektiviteten av dess arbete.

I fråga om *EU:s budget* gäller att det är kommissionen som har att genomföra budgeten under eget ansvar inom ramen för beviljade anslag (artikel 205). Kommissionen skall årligen till rådet och Europaparlamentet överlämna en redovisning för hur budgeten genomförts under det föregående budgetåret och en redovisning för gemenskapens tillgångar och skulder (artikel 205a). Beslut om ansvarsfrihet fattas av Europaparlamentet efter rekommendation av rådet, som skall fatta sitt beslut med kvalificerad majoritet (artikel 206).

I fråga om *bedrägerier* som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen föreskrivs i artikel 209a att medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder

för att bekämpa sådana som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen. Medlemsstaterna skall också samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. De skall för detta ändamål med kommissionens hjälp organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga avdelningarna i sina förvaltningar.

Regeringens skrivelse

Revisionsrätten bör enligt regeringen vara fortsatt stark, och Sverige bör verka för detta. All användning av unionens medel bör nämligen kontrolleras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att därigenom skydda gemenskapernas finansiella intressen.

Sverige bör enligt regeringen verka för att de nuvarande reglerna för revisionsrättens verksamhet i Romfördraget ses över och förtydligas för att säkerställa att rätten ges erforderliga befogenheter för att kunna uppfylla sin granskningsuppgift enligt fördraget, och nuvarande regler bör kompletteras så att revisionsrätten ges rätt att inhämta upplysningar från samtliga organ som förvaltar gemenskapsmedel.

Revisionsrätten föreslår i sin rapport inför regeringskonferensen att den ges rätt att väcka talan vid EG-domstolen i fall där rätten har förvägrats uppgifter som rätten bedömer att den bör ha tillgång till enligt fördraget. Sverige bör vara berett att överväga en sådan ordning, då det handlar om att säkerställa att revisionsrätten har tillgång till det granskningsmaterial som den anser vara erforderligt för att utföra sina skyldigheter på revisionsområdet.

När det gäller frågan om antalet ledamöter i revisionsrätten bör Sverige avvisa förslag som innebär avsteg från principen att varje medlemsstat ges rätt att nominera en ledamot. – Frågan om procedurer för utnämning av revisionsrättens ledamöter kan komma att aktualiseras bl.a. eftersom långa tidsfördröjningar vid ledamotsskiftet ibland uppstår vilket har gjort det svårare att upprätthålla kontinuitet i rättens arbete. Sverige är berett att överväga lösningar som undanröjer problemet, t.ex. genom beslut om tidsmässigt fastslagna mandatperioder.

Motioner

Carl Bildt m.fl. (m) anför i motion U23 att revisionsrätten måste få full möjlighet att granska EU:s medelshantering oavsett var den slutliga hanteringen av medlen ligger och ha möjlighet att kritisera effektiviteten och rimligheten i olika EU-beslut.

Olof Johansson m.fl. (c) anser i motion U25 att revisionsrättens ställning bör säkras för att komma till rätta med både det rent brottsliga fusket med EU:s medel och allmänt slöseri och ineffektiv hantering av gemenskapens medel inom unionens olika organ (yrkande 26).

Alf Svensson m.fl. (kds) anser i motion U21 att EU skall ha makt att utdöma och verkställa straff för de medlemsländer som gör sig skyldiga till illegal användning av EU:s gemensamma ekonomiska medel (yrkande 10).

Gruppen pekar på den viktiga roll revisionsrätten spelar när det gäller att effektivt bekämpa bedrägeri och missbruk av medlen i gemenskapens budget. Förslag har lagts fram för att förtydliga den skyldighet som föreligger för staternas egna organ och nationella revisionsmyndigheter att samarbeta med revisionsrätten samt att klargöra dess möjlighet att granska unionens konton för utrikespolitik och för inrikes och rättsliga frågor. Några medlemmar har också föreslagit att revisionsrätten skall ha rätt att föra talan vid domstolen.

Gruppen hävdar att effektivare åtgärder mot bedrägeri också och framför allt är en fråga för medlemsstaterna.

Utskottets bedömning

Som framgår av regeringens skrivelse fäster regeringen stor vikt vid revisionsrättens möjligheter att effektivt fullgöra sin granskningsuppgift. Bl.a. anser regeringen att nuvarande regler bör kompletteras så att revisionsrätten ges rätt att inhämta upplysningar från samtliga organ som förvaltar gemenskapsmedel. Utskottet anser att motionerna U23 i denna del och U25 yrkande 26 bör anses tillgodosedda genom vad regeringen uttalat.

Utskottet vill i fråga om motion U21 yrkande 10 även erinra om de möjligheter som finns enligt artikel 171 att förelägga en medlemsstat att betala standardbelopp eller vite. Utskottet vill, från de synpunkter konstitutionsutskottet har att beakta, inte föreslå något uttalande av riksdagen med anledning av motionen i denna del.

*2.6.8 Regionkommittén**Gällande ordning*

Regionkommittén inrättades genom Maastrichtfördraget och består av 222 företrädare för lokala och regionala organ samt lika många suppleanter, utsedda för fyra år. Enligt fördraget skall rådet och kommissionen inhämta regionkommitténs yttrande i ett stort antal frågor som rör regionala intressen, särskilt inom områdena utbildning, ungdomsfrågor, kultur, folkhälsa, ekonomisk och social sammanhållning samt de transeuropeiska näten för transporter, telekommunikationer och energi. Regionkommittén kan också yttra sig på eget initiativ.

Kommittén är organisatoriskt och administrativt knuten till ekonomiska och sociala kommittén, som är ett remissorgan till rådet och kommissionen i bl.a. arbetslivs- och arbetsmarknadsfrågor.

Medlemmarna utses genom enhälligt beslut av rådet på förslag av respektive medlemsstater.

Motioner

Regionkommitténs uppgifter och ställning tas upp i två motioner.

Olof Johansson m.fl. (c) anser i motion U25 att regionkommittén bör ges större inflytande inom samarbetet bl.a. genom stärkta band med Europaparlamentet, stärkta resurser enligt reflektionsgruppens förslag samt aktiv rättskapacitet inför domstolen utan att subsidiaritetsprincipen därför ges en juri-

disk innebörd (yrkande 25).

1995/96:KU5y

Alf Svensson m.fl. (kds) anser i motion U21 att regionkommittén bör få högre status och rådfrågas i större omfattning (yrkande 11).

Reflektionsgruppen

Gruppens majoritet anser att kommittén behöver tid att fullt utveckla sin effektivitet innan ytterligare åtgärder övervägs. Majoriteten anser också att den skulle kunna förses med egen administration och att dess rådgivande funktioner skulle kunna användas bättre och möjligen utsträckas samt att Europaparlamentet borde ha rätt att rådfråga kommittén. Vissa medlemmar av gruppen anser också att kommittén bör ges egen rättskapacitet inför domstolen för att bevaka vissa intressen. En ledamot anser att denna kapacitet bör utsträckas till att avse talan om brott mot subsidiaritetsprincipen.

Ett mycket stort flertal inom gruppen motsätter sig den begäran regionkommittén framställt som innebär att kommittén vill ha befogenhet att väcka talan inför domstolen för oriktig tillämpning av subsidiaritetsprincipen. De anser att det inte är en uppgift för kommittén att tolka hur subsidiaritetsprincipen skall tillämpas på de befogenheter som delas mellan unionen och medlemsstaterna.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att regionkommitténs ställning bör övervägas. Frågan om regionernas inflytande bör enligt utskottet för svensk del i första hand lösas nationellt, och utskottet avstyrker motionerna U25 yrkande 25 och U21 yrkande 11.

2.6.9 De officiella språken m.m.

Motioner

Betydelsen av språkens ställning tas upp i två partimotioner.

Olof Johansson m.fl. (c) anför i motion U25 att få frågor i lika hög grad har betydelse för samarbetets folkliga stöd och legitimitet och för möjligheterna att utöva insyn för medborgare från alla EU:s medlemsländer. En utvidgning av samarbetet till fler länder får inte ändra denna grundläggande förutsättning. En ökad öppenhet i EU:s institutioner saknar betydelse om språkbarriärer ersätter hemligstämpeln. Rättssäkerheten kräver också att förslag till rättsakter finns tillgängliga på alla EU-språk innan beslut fattas. EU:s medborgare skall kunna skriva till EU:s institutioner och få svar på sitt lands officiella språk. Handlingar skall också finnas på alla officiella språk. Det finns inte anledning att överväga att förändra denna rättighet i samband med EU:s utvidgning. De officiella språkens ställning måste värnas (yrkande 21).

Gudrun Schyman m.fl. (v) anför i motion U22 att rätten för medborgare och politiker till information i god tid på det egna språket bör preciseras i traktaten. Om den löpande demokratiska granskningen skall fungera bör alla förslag till regler från kommissionen vara översatta och publicerade på varje officiellt språk tre månader före beslut. Också när arbetsgrupper i kommiss-

ionen anser sig ha ett förslag så pass färdigt att det skickas för yttrande till intresseorganisationer bör förslaget översättas och dess förekomst offentliggöras. Beslutade EU-regler skall bara vara giltiga om dessa regler följts (yrkande 9).

1995/96:KU5y

Tidigare uttalanden av riksdagen

Vid sin behandling av en motion om svenska språkets ställning i sitt av riksdagen godkända betänkande 1994/95:KU43 hänvisade utskottet till propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19). I propositionen angavs att den omständigheten att medlemsländernas officiella språk också är officiella språk inom EU utgör ett uttryck för EU:s demokratiska förhållningssätt. Av naturliga skäl är emellertid de mindre språkens ställning i EU i praktiken svagare än de språk som talas och förstås av ett större antal människor. Det är mot den bakgrunden angeläget att det svenska språket aktivt utnyttjas i umgänget med EU:s institutioner så att rätten att använda det egna språket hålls levande.

Kulturutskottet (1994/95:KrU3y) anslöt sig i yttrande till bedömningarna i propositionen. Utskottet tillade bl.a. att då det gäller den demokratiska aspekten på språkanvändningen inom EU är det särskilt angeläget att rätten för svenska folkvalda representanter att uttrycka sig på sitt modersmål hävdas. Denna rätt måste med kraft hävdas redan från tidpunkten för Sveriges inträde i EU. Det var också enligt kulturutskottets mening viktigt att enskilda personer och företag håller på rätten att få kommunicera med EU:s institutioner på sitt modersmål.

Utrikesutskottet (bet. 1994/95:UU5), som instämde i vad kulturutskottet anfört beträffande det svenska språkets ställning, framhöll att det var av betydande värde att det svenska språket används av företrädare för vårt land i olika EU-sammanhang. En strävan bör vara att hävda det språkets ställning inom ramen för vedertagen praxis.

Konstitutionsutskottet delade vid sin behandling av motionen uppfattningen om betydelsen av att hävda svenskans ställning som arbetsspråk inom EU och förutsatte att regeringen även fortsättningsvis bevakar denna fråga och vidtar de åtgärder som behövs.

Yttrande av kulturutskottet

Kulturutskottet uttalar i sitt yttrande 1995/96:KrU4y att utskottet starkt vill understryka angelägenheten av att man från svensk sida med kraft hävdar rätten att inom EU:s institutioner använda svenska språket i såväl tal som skrift. Likaledes är det enligt kulturutskottet viktigt att de regler som gäller för översättning till svenska språket av EU-handlingar iakttas och att ett högt kvalitetskrav ställs på översättningarna. Med hänsyn till den redovisning som utskottet lämnat anser kulturutskottet – såvitt avser dess beredningsområde – att den behandlade motionen i aktuell del inte erfordrar någon riksdagens åtgärd.

Utskottets bedömning

Utskottet, som är medvetet om de påfrestningar när det gäller språkfrågorna

som den förutsedda utvidgningen av EU innebär, vill starkt understryka betydelsen av att medlemsländernas officiella språk också är officiella språk inom unionen. Utskottet anser inte att något tillkännagivande behövs med anledning av motion U25 yrkande 21.

Utskottet vill också understryka betydelsen av att erforderliga handlingar faktiskt tillhandahålls på de officiella språken och att detta sker inom en rimlig tid. Utskottet är däremot inte berett att förorda någon ogiltighetsregel av det slag som föreslås i motion U22 yrkande 9.

2.7 Öppenhet och insyn i EU:s institutioner

2.7.1 Offentlighetsprincipen m.m.

Den svenska offentlighetsprincipen

Som en bakgrund ges en kort redogörelse för den svenska offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen kan beskrivas som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall bedrivas under allmän insyn och kontroll. För att en offentlighetsprincip skall anses råda i samhället räcker det inte med att myndigheterna lämnar medborgarna en vidsträckt information om sitt arbete. Den offentliga verksamheten måste i stället ligga öppen för medborgarna och massmedierna på sådant sätt att dessa kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning. Offentlighetsprincipen brukar anges fylla tre huvudändamål. Den utgör en garanti för rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret.

I första hand förknippas offentlighetsprincipen med bestämmelserna i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet. Där föreskrivs att varje medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Härigenom markeras att handlingsoffentligheten utgör ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed en av betingelserna för den demokratiska åsiktsbildningen.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar måste noga anges i en särskild lag (sekretesslagen, 1980:100) eller i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

Ett annat inslag i offentlighetsprincipen utgör den medborgerliga yttrandefrihet som gäller också som grundsats för de tjänstemän och andra som är verksamma hos det allmänna och som även omfattar den information som de förfogar över i denna verksamhet.

Med meddelarskydd brukar man avse det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som skall skydda den som medverkar vid tillkomsten av en tryckt skrift eller ett radio- eller TV-program genom att lämna uppgifter för offentliggörande. Skyddet åstadkoms genom bestämmelser om meddelarfrihet och anonymitetsskydd.

Meddelarfriheten innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV.

Anonymitetsskyddet består av flera komponenter, och en väsentlig del är efterforskningsförbudet. Det innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska bl.a. den som lämnat ett meddelande för publicering. Efterforskning får dock ske i de fall då det behövs för åtal eller annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Offentlighet och sekretess inom EU

I motsats till vad som gäller i Sverige existerar inom EU inte någon grundläggande offentlighetsprincip.

Unionens nuvarande medlemsländer har helt olika traditioner i fråga om allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Redan av dessa för medlemsländerna olika rättsliga system framgår att det inte finns någon harmoniserad lagstiftning på området. Varje land kan följa sin tradition. De grundläggande fördragen ger inte heller gemenskapen någon behörighet att bestämma vilka generella regler som medlemsländerna skall tillämpa när det gäller yttrande- och tryckfrihet. Däremot kan gemensamma regler med verkan på offentlighetsprincipen beslutas inom avgränsade områden med betydelse för den inre marknadens funktion. Vidare kan EG:s olika institutioner meddela sådana beslut beträffande institutionens verksamhet.

En grundläggande regel om sekretessen inom EG ges i artikel 214 i Romfördraget. Där föreskrivs att medlemmarna i gemenskapens institutioner, i kommittéer samt tjänstemän och övriga anställda i gemenskapen skall vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av sekretess, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden. Skyldigheten gäller även efter det att anställningen eller uppdraget upphört.

Enligt de gemensamma regler som rådet och kommissionen beslutat kring årsskiftet 1993/94 är huvudprincipen att EU:s handlingar så långt möjligt skall vara tillgängliga för allmänheten under förutsättning att enskilda och allmänna intressen inte skadas. Både rådet och kommissionen har antagit beslut om allmänhetens tillgång till respektive institutions handlingar. Vidare har bestämmelser om hanteringen av en begäran att få del av handlingar utfärdats i arbetsordning för handläggning av allmänhetens begäran att få ta del av råds- och kommissionshandlingar. Reglerna innebär att den som önskar ta del av en handling skriftligen skall vända sig till rådet eller kommissionen med sin begäran. Är det fråga om uppgifter som kommer från någon annan – en annan EU-institution, medlemsstats myndighet eller ett företag eller en privatperson – skall hänvisning ske till den ursprungliga uppgiftslämnaren. Avslagsbeslut skall vara motiverade och ha fullföljdshänvisning. En begäran att få ta del av en handling kan avslås om dess utlämnande kan skada något av vissa särskilt angivna intressen, t.ex. skyddet för affärs- och industrihemligheter eller skyddet för förtroligheten vid kommissionens eller rådets interna överläggningar.

Hos EU:s institutioner finns inte några krav på registrering av handlingar i för allmänheten tillgängliga diariet.

Beträffande *insynen i EG:s lagstiftningsprocess* kan också följande framhållas.

Som framgått av tidigare avsnitt förutsätter varje bindande normgivningsbeslut i rådet att kommissionen lämnat ett förslag till ett sådant beslut. Verksamheten inom kommissionen bedrivs med den förtrolighet som är praxis i internationellt samarbete. Enligt kommissionens arbetsordning gäller sekretess för kommissionens sammanträden, och beslutsprocessen inom kommissionen är inte öppen för insyn.

Ett kommissionsförslag till normgivningsakt blir alltid offentligt i samma stund som det överlämnas till rådet för beredning och slutligt ställningstagande. Ofta offentliggör kommissionen också ett visst kommenterande material i samband med att ett förslag lämnas. Det sker då genom en förklarande promemoria.

Nästa steg i beslutsprocessen är att parlamentet avger yttrande. I parlamentet råder en stor öppenhet. Såväl parlamentets plenarsessioner som dess utskottsförhandlingar är öppna. Det innebär att parlamentets och de europeiska partigrupperingarnas inställning till en föreslagen rättsakt och eventuella förslag till tillägg blir allmänt kända.

Den beredningsprocess som därefter vidtar i rådet kan ibland pågå under några månaders tid men sträcker sig inte sällan över ett eller, ibland, flera år. Under den tiden utformas medlemsländernas ståndpunkter, i nationella beredningsprocesser liksom i gemensamma arbetsgrupper och slutligen i Coreper. Under den tiden kan kommissionens förslag bli föremål för t.ex. massmediers och intresseorganisationers granskning och opinionsbildning. Det kan debatteras i såväl europeiska som nationella fora av olika slag. När beslut i rådet skall fattas i samarbete med parlamentet, eller när parlamentet har medbestämmanderätt, skall rådet, i stället för att fatta ett slutligt beslut, i en första läsning enas om en gemensam ståndpunkt som överlämnas till parlamentet som därefter tar ställning till medlemsländernas gemensamma ståndpunkt. Rådet offentliggör sin gemensamma ståndpunkt, ofta tillsammans med en förklarande promemoria. Vid denna tidpunkt i beredningsprocessen berikas således det offentliga samtalet med ytterligare underlag. Medlemsländernas gemensamma syn på saken blir känd och möjlig att diskutera innan det slutliga beslutet fattas.

I december 1992 offentliggjorde kommissionen vissa åtgärder för att förbättra insynen i dess arbete. Kommissionen skall bl.a. i oktober månad varje år lägga fram ett arbets- och lagstiftningsprogram för det kommande året som skall bli mera lättläst och ges en vidare spridning än tidigare. Kommissionen skall också inhämta synpunkter från en bredare krets instanser på ett tidigt stadium av normgivningsprocessen. I det arbetet skall s.k. grönböcker användas i större utsträckning än för närvarande.

Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11 och 12 december 1992 bekräftades strävan efter att öppna gemenskapens arbete för allmän insyn. Den processen skulle, uttalades det, innefatta följande element.

– Öppna rådsmöten för att diskutera varje ordförandeskaps och kommission-

ens handlingsprogram samt för att hålla en inledande diskussion om viktiga förslag till normgivningsakter och andra förslag.

- Offentliggörande av hur rådsmedlemmarna röstat (med möjlighet för den som önskar att avge en röstförklaring).
- Korta pressmeddelanden omedelbart efter varje rådsmöte.
- En fyligare bakgrundsinformation om förslag som är föremål för behandling i rådet.
- Offentliggörande av rådets s.k. gemensamma ståndpunkt när beslut skall fattas i samarbete med parlamentet eller då parlamentet har medbestämmanderätt. Dessutom skall då en förklarande promemoria publiceras.

Rådets i december 1993 antagna nya arbetsordning innehåller bl.a. bestämmelser om offentliggörande av rådets omröstningar. I de fall rådet utövar sin lagstiftande funktion – dvs. antar bindande rättsakter inom ramen för det traditionella EG-samarbetet – skall omröstningsresultatet göras offentligt, om inte en majoritet av länderna motsätter sig det. I andra fall kan ett omröstningsresultat publiceras om något land yrkar det och inte något annat land motsätter sig förslaget.

Rådet har i maj 1995 antagit ett antal slutsatser om ökad öppenhet genom en skärpt tillämpning av procedurregler för rådsarbetet. I enlighet med dessa slutsatser förband sig medlemsstaterna att alltid offentliggöra omröstningsresultaten i rådet. Vidare skulle rådsdebatterna i större omfattning än tidigare vara öppna för allmänheten och massmedierna. Informationen till allmänheten inför rådsmötena skulle vidare förbättras. Frågan om offentliggörande av rådets protokoll över antagande av rättsakter samt frågan om bruk och offentliggörande av de förklaringar som kan fogas till protokoll hänsköts till Coreper för ytterligare beredning.

Vid rådets möte den 2 oktober 1995 kom ministrarna överens om en uppförandekod för offentliggörande av rådsdeklarationer och protokoll i lagstiftande ärenden. Koden innebär att förklaringar och protokoll kommer att offentliggöras. Undantag från denna regel görs endast i de fall då ett medlemsland uttryckligen begär det, och en majoritet av rådets ledamöter inte beslutar annorlunda.

I sammanhanget kan nämnas *två rättsprocesser* om möjligheten att få ut handlingar från rådet.

Det s.k. Guardianmålet, där rådet hade vägrat en journalist från den brittiska tidningen The Guardian att få se protokoll från tre rådsmöten, avgjordes av förstainstansrätten den 19 oktober 1995. I sitt avgörande konstaterade rätten att rådet förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för rådet att vid behov avslå en ansökan om tillgång till handlingar som har samband med dess överläggningar. Rätten anser att när rådet använder sig av detta utrymme för skönsmässig bedömning skall det göra en verklig avvägning mellan å ena sidan medborgarens intresse av att få tillgång till rådets handlingar och å andra sidan rådets eventuella intresse av att

skydda sekretessen för dess överläggningar. Härfter konstaterar rätten att rådet inte hade fullgjort sin skyldighet att göra en avvägning mellan de föreliggande intressena när det gällde John Carvels begäran om att få tillgång till de aktuella protokollen. Rådets beslut att inte lämna ut handlingarna ogiltigförklarades därför.

Den svenska tidningen Journalisten har väckt talan mot rådet rörande dess vägran att lämna ut handlingar om Europol. Målet handläggs i förstainstansrätten, och rådet har avgett svaromål. Sverige har, liksom Danmark och Nederländerna samt parlamentet, anmält intervention i målet på Journalistens sida. Frankrike och Storbritannien har anmält intervention på rådets sida.

Nederländerna har väckt talan mot rådet under åberopande av att rådet inte kan besluta om regler gällande frågor om öppenhet m.m. i den form som skett, dvs. genom bestämmelser i bl.a. rådets arbetsordning. Målet handläggs av EG-domstolen och är ännu inte avgjort.

Mot bakgrund av bl.a. den lämnade redovisningen kan konstateras att arbetet i rådet och i kommissionen ända tills nyligen bedrivits med traditionell diplomatisk förtrolighet enligt folkrättslig kutym. Den gemensamma berednings- och beslutsprocessen syftar till att jämka samman femton olika staters ståndpunkter till en gemensam handlingslinje. Man har, liksom i andra internationella sammanhang, utgått från att det arbetet skulle försvåras om det skedde inför öppen ridå.

Trots kraven på förtrolighet vid de gemensamma institutionernas överläggningar är det ett välkänt faktum att åtskillig information inför, och efter, sådana överläggningar ändå kommer till allmän kännedom. Systemet har ibland beskrivits som "den öppna sekretessen". I ett förhandlingsspel finns det inte sällan anledning för en part att offentliggöra sin egen ståndpunkt för att söka mobilisera stöd för den eller att, någon gång, låta en motparts position läcka ut i syfte att misskreditera den.

Till de krafter som har varit verksamma inom gemenskapen för att insyn och öppenhet skall präglade arbetet också på ett formellt plan hör de medlemsländer som nationellt tillämpar en grundläggande offentlighetsprincip, men också Europaparlamentet vars verksamhet präglas av en mycket stor öppenhet. Parlamentets ståndpunkt är att rådets förhandlingar bör vara offentliga då rådet utövar sin lagstiftande funktion. Samtliga medlemsländer antog en förklaring om ökad öppenhet redan i samband med att Maastrichtfördraget undertecknades. I förklaringen uttalade medlemsländerna att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Länderna uppdrog därför åt kommissionen att föreslå åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna besitter. Det är denna medlemsländernas gemensamma förklaring som bildat utgångspunkten för det fortsatta reformarbetet på detta område.

Regeringens skrivelse

I avsnittet om demokrati, öppenhet och insyn betonar regeringen att det är ett

starkt svenskt intresse inför regeringskonferensen att tillgodose medborgarnas växande och berättigade krav på öppenhet och insyn och att en offentlighetsprincip lik vår svenska bör gälla för institutionerna inom EU.

Regeringen anser att debatterna inom ministerrådet i större utsträckning än för närvarande bör vara offentliga, när rådet sammanträder som lagstiftare och att protokoll från mötena bör vara tillgängliga för allmänheten.

Regeringen avser att vid regeringskonferensen verka för att fördragsändringar genomförs av innebörd att grundläggande principer om offentlighet skall gälla inom EU:s institutioner. Härigenom skulle uppnås att offentlighet blev utgångspunkten för all verksamhet i institutionerna. Kommissionen skulle förpliktas att vaka över att principerna efterlevs. För EG-domstolen skulle sådana fördragsförändringar få betydelse som grundval för tolkningen av bestämmelser om offentlighet och sekretess i det EG-rättsliga systemet. Ett fördragsfästande av principerna skulle också ge en nödvändig markering av den betydelse som EU:s medlemsstater fäster vid insyns- och öppenhetsfrågorna.

Motioner

Frågor om offentlighet tas upp i flera partimotioner.

Carl Bildt m.fl. (m) framhåller i motion U23 att offentlighet är en av de västerländska rättssamhällenas förnämsta kontrollmetoder och att offentlighet och insyn är viktiga både för den folkliga förankringen och kontrollen och för att få en bättre förvaltning av gemensamma angelägenheter. Motionärerna anser att en offentlighetsregel bör föras in i EU-fördragen.

Gudrun Schyman m.fl. (v) anser i motion U22 att ministerrådets och Corepers möten bör göras offentliga om inte beslut om icke offentlighet tas med två tredjedels majoritet, att möjligheten att sekretessbelägga bör vara starkt begränsad och klargöras i fördragen samt att skälen för ett beslut om sekretess skall redovisas offentligt (yrkande 1). Vidare anser motionärerna att det är bra att regeringen avser att driva frågan om offentlighet och öppenhet på regeringskonferensen men att även införandet av meddelarskydd i traktaten måste vara en högt prioriterad fråga (yrkande 8).

Marianne Samuelsson m.fl. (mp) anser i motion U29 att svensk offentlighetsprincip skall införas i EU-institutionerna och inte får urholkas genom vidgade sekretessregler (yrkande 10) samt att svensk meddelarfrihet skall gälla även EU-institutionerna (yrkande 11).

Alf Svensson m.fl. (kds) anför i motion U21 att EU bör införa öppna rådsmöten vid beredning av lagstiftningsförslag samt offentlighetsprincip och meddelarfrihet (yrkande 21).

Frågan tas upp även i motion U19 av Lars Leijonborg m.fl. (fp), och motionärerna anser, utan att framställa något yrkande, att Sveriges företrädare i EU på ett mycket mer pregnant sätt än hittills bör agera pådrivande för att offentlighetsprincipen skall bli gällande.

Frågan om *riksdagens möjligheter att direkt verka* för en ökad offentlighet inom EU tas upp i motion U27 av Birgit Friggebo (fp). Hon anser att vi i vår strävan till större insyn bör söka bundsförvanter i andra länder och att riks-

dagen bör kunna hjälpa till i detta arbete. Mot denna bakgrund bör samarbetet med andra EU-länders parlament i denna fråga intensifieras och riksdagsledamöter och utskott kunna delta i en planmässig påverkansprocess gentemot andra parlament.

Reflektionsgruppen

Reflektionsgruppen är ense om att unionens verksamheter behöver göras mer tillgängliga och förståeliga för allmänheten. Begreppet transparens tjänar detta syfte och omfattar olika infallsvinklar.

Gruppen har studerat om det är möjligt att förenkla och klarlägga institutionernas verksamhet och rekommenderar att dessa på ett bättre sätt använder sig av offentlighet, information och samråd, med särskild hänsyn till en förenkling av de nationella parlamentens arbete. Kommissionens förslag bör tillkännages i ett tidigare skede. Gruppen stöder bruket att ge ut ”grönböcker”. Dessutom anses att det allt vanligare bruket att träffa interinstitutionella avtal, vilka alla anser vara till nytta, bör åtföljas av att innehållet i dessa sprids till allmänheten och tillkännages offentligt.

Gruppen anför att tillämpning av subsidiaritetsprincipen bidrar till ökad insyn.

Vid förändringar av rådets organisation och arbetsmetoder måste enligt gruppen bl.a. målet med en högre grad av insyn beaktas. Förutom frågan om att offentliggöra rådets verksamhet rekommenderas att enskilda ges mer information och att lagtexternas tydlighet och kvalitet förbättras.

Några av gruppens medlemmar stöder tanken att den allmänna principen om tillgång till unionens handlingar förs in i unionsfördraget. De anser att det inte är tillräckligt att trygga denna princip i sekundärlagstiftningen eller genom politiska åtaganden och att det behövs en rättslig grund i fördraget så att medborgare och nationella parlament garanteras en mer direkt tillgång till sådana handlingar. Andra föredrar att denna princip upprätthålls och utvecklas genom rådets och kommissionens uppförandekod.

Utskottets tidigare bedömning av frågor om offentlighet inom EU

I sitt yttrande till utrikesutskottet över propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19, KU2y i bet. UU5) behandlade utskottet frågan om offentlighet och sekretess i EU. Utskottet konstaterade att frågan om allmänhetens rätt till insyn inom unionen sedan Maastrichtfördragets tillkomst har varit en viktig fråga. Det är, ansåg utskottet, otvetydigt så att unionen rör sig i riktning mot ökad öppenhet. Ur svensk synpunkt är denna rörelse visserligen ännu långsam och stundtals något tvekande, men dess riktning kan knappast sättas i fråga. Mot denna bakgrund framstod det enligt utskottet som ytterligt osannolikt med en utveckling mot gemensamma, för medlemsstaterna bindande, regelverk som inskränker den medborgarliga insynen. Lika osannolikt föreföll det utskottet att rörelsen mot större öppenhet i unionens egen verksamhet skulle kunna vändas eller ens hejdas.

Sammanfattningsvis anförde utskottet att underlaget för det offentliga sam-

talet i lagstiftningsfrågor kunde komma att bli mindre omfattande än tidigare på grund av att redovisningen av de överväganden som lett fram till ett beslut torde komma att bli mindre utförlig än vad vi var vana vid. Här fanns det enligt utskottet emellertid möjlighet för Sverige att själv påverka förhållandena genom att sträva efter så öppna former som möjligt för den del av beslutsprocessen som äger rum här i landet och att driva på arbetet mot ökad öppenhet i gemenskapens institutioner. Som medlem borde Sverige således dela med sig av sin erfarenhet av den betydelse som tryckfrihets- och offentlighetsprinciperna har för ett fritt samhällsskick och med kraft driva frågorna om öppenhet inom gemenskapens institutioner.

Utrikesutskottet (bet. 1994/95:UU5) nöjde sig vid sin behandling av propositionen med att konstatera att Sverige avsåg att vid ett medlemskap verka för ökad öppenhet inom EU:s institutioner.

Utskottet behandlade frågan om ökad öppenhet inom EU även i sitt betänkande 1994/95:KU43. Utskottet framhöll där att en ökad öppenhet i arbetet i EU:s institutioner är en förutsättning för att medlemskapet i EU skall kunna förankras hos svenska folket.

Utskottet konstaterade vidare med tillfredsställelse att frågan om allmänhetens rätt till insyn numera är en viktig fråga inom unionen och att det otvekydigt är så att unionen rör sig i riktning mot ökad öppenhet.

Utskottet vidhöll sin mening att regeringen kraftfullt borde verka för en ökad öppenhet i EU:s institutioner samt pekade på att viktiga initiativ i den riktningen också tagits från dansk sida med svenskt understöd. I avvaktan på resultatet av dessa framstötter fann utskottet det inte motiverat att riksdagen gjorde något uttalande till regeringen i frågan.

Utskottets bedömning

Inom Sverige råder, som framgår bl.a. av utskottets ovan nämnda uttalanden, stor enighet om offentlighetsprincipens betydelse. Regeringen avser också att vid regeringskonferensen verka för att grundläggande principer om offentlighet inom EU:s institutioner skrivs in i EU:s fördrag. Regeringen har också i andra sammanhang visat att frågan om offentlighet inom EU har hög prioritet.

Utskottet har inte någon annan uppfattning än regeringen i fråga om att skriva in grundläggande principer om offentlighet i EU:s fördrag. Utskottet utgår från att regeringen fortsätter att även i andra sammanhang driva frågor om en offentlighetsprincip motsvarande den svenska och som således även omfattar bestämmelser om meddelarfrihet och registrering av handlingar.

När det gäller rådets debatter i lagstiftningsfrågor delar utskottet också regeringens uppfattning om att dessa i större utsträckning bör vara offentliga.

Med det anförda anser utskottet syftet med motionerna U21 yrkande 21, U22 yrkandena 1 och 8, U23 i denna del samt U29 yrkandena 10 och 11 tillgodosett.

I motion U27 (fp) framhålls den svenska riksdagens, dess ledamöters och organs möjligheter att medverka för att driva utvecklingen inom EU mot

större offentlighet genom att påverka övriga medlemsstaters parlament.

Utskottet delar denna synpunkt och utgår från att framför allt talmanskonferensen noga uppmärksammar även denna aspekt vid bedömningar av besöksutbyte med andra parlament och vid det interparlamentariska samarbetet främst med övriga EU-länder.

2.7.2 Lobbyismen inom EU

Motion

Inger Lundberg m.fl. (s) tar i motion U24 upp den lobbyverksamhet som bedrivs inom EU:s institutioner och anser att systemet bör ses över. Översynen bör omfatta lobbyismens betydelse för olika beslut inom EU och former för att skapa en ökad öppenhet om hur olika lobbyister påverkat ett ställningstagande. En väg till ökad öppenhet kan vara krav på att de kontakter som påverkat ett ärende noteras i anslutning till ärendet. Eftersom Europaparlamentet hittills varit oförmöget att kunna ena sig om elementära krav på registrering av lobbyister m.m. måste det enligt motionärerna ankomma på staterna att ta initiativ till en översyn (yrkande 2).

Utskottets bedömning

Lobbyverksamhet har en mer etablerad och accepterad roll inom EU:s institutioner och beslutsprocess än vad som är brukligt i Sverige.

Utskottet anser att det kan finnas goda skäl att se över hur beslutsprocessen kan påverkas av lobbysystemet. Diskussioner och försök att skapa regler pågår också inom EU, även om arbetet, som motionärerna påpekar, går trögt och drabbas av bakslag. Utskottet anser inte att detta är en fråga för regeringskonferensen. Utskottet vill dock i fråga om betydelsen av register som är öppna för allmänheten hänvisa till vad utskottet anfört under avsnittet om offentlighetsprincipen, och utskottet vill framhålla att sådana register skulle ge bättre möjligheter till insyn i vad olika företags och organisationers kontakter med institutionerna har haft för inverkan på olika beslut.

Något uttalande med anledning av motion U24 yrkande 2 vill utskottet således inte föreslå.

2.8 Skyddet för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter

Gällande ordning

Gemenskapsrätten saknar ett kodifierat fri- och rättighetsskydd. Det har dessutom hävdats att gemensamt beslutade regler gäller framför nationell rätt oavsett dess konstitutionella valör, således principiellt även framför nationell grundlag, och en gemensamt beslutad regel kan alltså inte angripas utifrån det fri- och rättighetsskydd som ges i en nationell författning. Inte heller är unionen ansluten till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Gemenskapsregler skulle således inte heller kunna angripas hos konventionens övervakningsorgan i Strasbourg.

Ett gemenskapsrättsligt fri- och rättighetsskydd har ändå kommit att växa fram, och genom unionsfördraget har den gemenskapsrättsliga primärrätten

kommit att innehålla en bestämmelse om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Medlemsstaternas regeringar bekräftar i unionsfördragets ingress den vikt som de fäster vid respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt vid rättsstatsprincipen, och i artikel F.2 anges att unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Bestämmelsen återger den praxis som tidigare utbildats av domstolen.

Europarådets konvention trädde i kraft år 1953. Konventionen innehåller både materiella bestämmelser om rättigheter och friheter och bestämmelser om upprättandet av en europeisk kommission och en europeisk domstol för de mänskliga rättigheterna. Konventionen är öppen för undertecknande av medlemmarna i Europarådet. Samtliga EU:s medlemsstater är anslutna till konventionen.

Gemenskapen har ställning som ett eget folkrättssubjekt i förhållande till övriga folkrättssubjekt, dvs. i första hand världens stater. Det anses följa av artiklarna 210 och 211 i EG-fördraget.

I artikel 210 sägs att gemenskapen skall vara en juridisk person. I artikel 211 sägs att gemenskapen i varje medlemsstat skall ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen; den skall särskilt kunna förvärva och avyttra fast och lös egendom samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Gemenskapen skall i sådana fall företrädas av kommissionen.

Med det sagda följer inte att gemenskapen också äger rätt att sluta avtal med stater som inte är medlemmar. Varken gemenskapen eller unionen är ju någon stat och besitter därför inte heller en sådant ”inneboende” rätt att träffa avtal med andra stater. Unionen har ju över huvud taget inte någon kompetens ”i sig”, dvs. inte som en stat några av det internationella rättssystemet allmänt erkända rättigheter. Tvärtom har unionen principiellt endast de befogenheter som framgår av de konstituerande fördragen och som medlemsstaterna genom att tillträda fördragen har anförtrott den.

Det är endast ett fåtal bestämmelser i Romfördraget som uttryckligen ger gemenskapen kompetens att ingå avtal med tredje land. Samtidigt är gemenskapen, ensam eller tillsammans med medlemsstaterna, nu avtalspart i fler än 800 internationella fördrag med sammanlagt fler än 100 icke medlemsstater. Det beror på att dels de uttryckliga kompetensregler som finns har tolkats extensivt, dels traktatkompetens ansetts vara underförstådd i fördraget även på sådana områden där uttrycklig kompetens saknas.

Enligt artikel 234 i Romfördraget är gemenskapen förbjuden att försvåra en medlemsstats förpliktelser enligt internationella överenskommelser slutna innan den staten blev en medlemsstat. Enligt EG-domstolen innebär detta att EG-fördraget inte påverkar medlemsstaters skyldigheter i förhållande till icke-medlemsstater. Förhållanden medlemsstater emellan regleras däremot

uttömmande av Romfördraget.

För de flesta av gemenskapens medlemsstater är detta fallet med Europakonventionen om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Europakonventionens organ kan följaktligen pröva en talan mot en medlemsstat avseende genomförandet på nationell nivå av gemenskapsåtgärder som strider mot konventionen. Medlemsstaterna kan inte undvika ansvar och kontroll under Europakonventionen med hänvisning till att de endast verkställer gemenskapsåtgärder.

Med hänsyn till att gemenskapen har utvecklats till ett eget rättssubjekt måste också gemenskapen som sådan kunna göras ansvarig för brott mot internationella rättsregler. Regeln i artikel 228 har av EG-domstolen tolkats så att också internationella överenskommelser ingångna av medlemsstaterna innan de blev medlemsstater kan förplikta gemenskapen. Vad beträffar denna principers tillämpning avseende Europakonventionen om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna anses gemenskapen dock inte ha övertagit medlemsstaternas förpliktelser. Europakonventionens organ anser sig inte behöriga att pröva anmälningar mot gemenskapens institutioner.

Europakonventionen är det viktigaste instrumentet avseende de i Europa erkända fri- och rättigheterna. Samtliga Europeiska unionens medlemsstater har skrivit under den, och EG-domstolen har sedan början på 1980-talet tydligt förklarat att konventionens fri- och rättigheter också erkänns som gemenskapsrättsliga fri- och rättigheter. Trots detta har man dock inte gått så långt att man förklarat Europakonventionen som direkt tillämplig i gemenskapsrätten utan begränsat dess betydelse till en inspirationskälla för regler som hämtar sin ställning som rättskälla ur gemenskapen.

En anslutning av gemenskapen till Europakonventionen skulle kunna anses göra Europakonventionens organ behöriga att pröva såväl anmälningar mellan gemenskapen och andra konventionsstater (som inte också är medlemsstater i EU) som framställningar från enskilda.

Regeringens skrivelse

Regeringen förklarar att ett sätt att betona den vikt som EU:s medlemsländer fäster vid respekten för mänskliga rättigheter vore att ansluta den europeiska gemenskapen till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Motioner

Frågan om Europeiska unionens anslutning till Europarådets konvention tas upp i flera partimotioner.

Carl Bildt m.fl. (m) anser i motion U23 att konventionen bör få direkt rättsverkan också för EU i sig genom att EU får rättslig status och ansluts som en part till konventionen.

Åsikten att EG-rättens grundlagar bör förbättras genom att EU får skriva under Europarådets konvention framförs, dock utan yrkande, också i motion U19 av Lars Leijonborg m.fl. (fp). Likaså utan yrkande anförs i motionen att medborgarnas grundläggande rättigheter och ett förbud mot all sorts diskri-

minering bör skrivas in i unionsfördragets inledning.

Gudrun Schyman m.fl. (v) påpekar i motion U22 att regeringen i skrivelsen framhåller möjligheten att ansluta den europeiska gemenskapen till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Motionärerna anför att det därmed skulle göras tydligt att gemenskapen delar värderingen att individer inte skall diskrimineras på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion eller politisk åskådning. De anför vidare att gemenskapen också borde verka för att individer inte skall diskrimineras på grund av handikapp, ålder och sexuell inriktning. Regeringen bör enligt motionärerna verka för att gemenskapen ägnar uppmärksamhet åt språkliga och etniska minoriteters rättigheter (yrkande 13).

Alf Svensson m.fl. (kds) anser i motion U21 att EU-fördragen bör inledas med en komplett förteckning över grundläggande mänskliga fri- och rättigheter och att därför Europarådets konvention bör infogas i fördragstexterna (yrkande 4). Motionärerna anser att EU bör få en egen juridisk internationell identitet, som skall gälla inom de områden som EU har kompetens att agera på (yrkande 7).

Domstolens rapport

I fråga om katalog över fri- och rättigheter påpekar domstolen att den redan prövar frågan om iakttagande av fri- och rättigheter i enlighet med Europarådets konvention och medlemsstaternas grundlagstraditioner. En katalog skulle därför inte innebära någon nyordning. Domstolen frågar sig dock om rätten för en enskild att föra talan om ogiltighet enligt artikel 173 angående en rättsakt som direkt och personligen berör den enskilde räcker för att säkerställa ett effektivt skydd mot de överträdelser av grundläggande rättigheter som EU-institutionerna skulle kunna göra sig skyldiga till i sin lagstiftande verksamhet.

Reflektionsgruppen

Reflektionsgruppen ägnar frågor om mänskliga rättigheter och andra grundläggande rättigheter tämligen stor uppmärksamhet.

Ett grundläggande synsätt på detta område skulle enligt gruppen för det första bestå i att tydligt uttala den allmänna princip om respekt för de grundläggande rättigheterna som föreskrivs i artikel F.2 och göra den mer användbar.

Vad gäller möjligheten till klagomål från enskilda rörande mänskliga rättigheter pekar ett flertal av gruppmedlemmarna på den nuvarande inkonsekvensen som ligger i att medan medlemsstaterna är underkastade övervakningsmekanismerna i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller inte denna kontroll för unionens institutioner och gemenskapslagstiftningen.

Det är en allmän, men inte enhällig, uppfattning i gruppen att unionen, om den eller åtminstone gemenskapen blir en juridisk person, bör ansluta sig till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, och det erinras om att domstolen ombetts yttra sig i denna fråga.

Oberoende av det ovan sagda pekar några medlemmar i gruppen på fördelarna med att införa en förklaring om individens rättigheter antingen i bestämmelserna, i en bilaga eller i ingressen. En jämförande undersökning har gjorts av de grundläggande rättigheter som garanteras i medlemsstaterna, som visar de tekniska svårigheterna med en sådan åtgärd. Vad beträffar individuellt skydd på EU-nivå anser dessa medlemmar att det endast är gemenskapens anslutning till europeiska konventionen och/eller införandet av en rättighetsförteckning i bestämmelserna som skulle medföra ett ytterligare skydd, antingen av domstolarna i Luxemburg och Strasbourg i första fallet, eller endast av domstolen i Luxemburg i det andra fallet.

Det har också noterats att verkningarna på unionen av de olika förslagen om de grundläggande rättigheterna måste studeras noggrant av konferensen.

Reflektionsgruppen har också övervägt frågan om bestämmelser om icke-diskriminering i olika avseenden.

Utskottets bedömning

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har enligt utskottets mening en mycket stor betydelse.

En anslutning till konventionen av unionen eller gemenskapen skulle innebära en reell förstärkning av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter då den skulle förplikta gemenskapen att garantera ett visst minimiskydd och dessutom acceptera en extern rättslig kontroll. Vidare skulle en anslutning ha ett symboliskt värde genom att visa att EU tål en internationell granskning på samma sätt som medlemsstaterna och därför ge en ökad legitimitet. Ett erkännande av Europadomstolen i Strasbourg som auktoritativ skulle också kunna hindra EG-domstolen från att utveckla en skiljaktig rättspraxis avseende konventionens grundläggande fri- och rättigheter.

Utskottet konstaterar att regeringen i sin skrivelse framhåller möjligheten att ansluta gemenskapen till Europakonventionen som ett sätt att betona den vikt som EU:s medlemsländer fäster vid respekten för mänskliga rättigheter. Utskottet utgår från att regeringen kommer att verka för att de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inom unionen ges starkt skydd och att de fördelar som en anslutning till Europakonventionen innebär noga beaktas.

Med det anförda anser utskottet att syftet med motionerna U21 yrkandena 4 och 7, U22 yrkande 13 och U23 i denna del är tillgodosett.

2.9 Frågor om suspension och utträde ur unionen

Motioner

I flera motioner tas frågan upp om att i fördraget införa bestämmelser om rätt till utträde.

Olof Johansson m.fl. (c) anser i motion U25 att möjlighet bör finnas att suspendera traktaten i förhållande till en medlemsstat och att en utträdesparagraf bör införas (yrkande 1). Det förefaller enligt motionärerna rimligt att införa en möjlighet att tillfälligt suspendera fördraget i förhållande till en medlemsstat som allvarligt och upprepat bryter mot de grundläggande

mänskliga rättigheterna eller de demokratiska grundprinciperna. Motionärerna anser vidare att det i fördraget bör regleras hur ett kontrollerat utträde ur EU-samarbetet skall gå till.

Gudrun Schyman m.fl. (v) anser i motion U22 att rätten till utträde bör skrivas in i fördraget (yrkande 7). Rätten bör avse EU som helhet eller vissa delar av samarbetet.

Marianne Samuelsson m.fl. (mp) anser i motion U29 att regeringen inför EU:s regeringskonferens 1996 skall arbeta för att utträdesrätt från EU införs (yrkande 1).

Bengt-Ola Rytter (s) anser i motion U30 att en utträdesparagraf skall införas (yrkande 2).

Bakgrund

I såväl Romfördraget som Euratomfördraget anges att fördraget har ingåtts på obegränsad tid (artiklarna 240 resp. 208). Detta kan ses mot bakgrund av att Parisfördraget är begränsat i tiden till 50 år räknat från dagen för ikraftträdandet (artikel 97). Maastrichtfördraget har på samma sätt som Romfördraget och Euratomfördraget ingåtts på obegränsad tid (artikel Q).

Inget av fördragen innehåller regler om en medlemsstats möjligheter till uppsägning eller utträde. Det förekommer inte heller bestämmelser om att en medlemsstat kan bli föremål för suspension av fördragsbestämmelser eller uteslutas ur unionen. I Romfördragets ingress anges att de fördragsslutande parterna är beslutna att lägga grunden till en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, och i Maastrichtfördragets ingress uttalas att de fördragsslutande parterna har föresatt sig att fortsätta processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken.

Hitintills har inte någon medlemsstat utträtt ur gemenskaperna eller unionen. I Storbritannien hölls år 1975 en folkomröstning om fortsatt medlemskap. Majoriteten röstade för medlemskapet och utträde blev inte aktuellt. På Grönland hölls år 1982, sedan Grönland fått en självstyrelselag år 1979, folkomröstning varvid beslöts att Grönland skulle utträda ur gemenskaperna. De grundläggande fördragen ändrades i enligt med bestämmelserna i dessa och efter det att medlemsländerna hade ratificerat ändringarna, trädde dessa i kraft. Därmed upphörde tillämpningen av fördragen på Grönland som sedan dess är ett associerat område (se artikel 136a i Romfördraget).

Bestämmelser om ändring av de grundläggande fördragen finns i artikel N. Enligt denna får varje medlemsstats regering eller kommissionen förelägga rådet förslag till ändringar av de fördrag som unionen bygger på. Om rådet efter att ha hört Europaparlamentet och i förekommande fall kommissionen uttalar sig för att sammankalla en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar, skall konferensen sammankallas av rådets ordförande i syfte att i samförstånd komma överens om de ändringar som skall göras i fördragen. Ändringarna träder i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

EG-domstolen är den högste uttolkaren av de grundläggande fördragen. Detta kommer till uttryck i artikel 164 i Romfördraget om att domstolen skall

säkerställa att lag och rätt iakttas vid tolkningen och tillämpningen av fördraget. Beträffande tolkningen eller tillämpningen av fördragen har medlemsländerna enligt artikel 219 i Romfördraget (liksom i de två andra gemenskapsfördragen) förbundit sig att inte lösa tvister om tolkning och tillämpning av fördraget på annat sätt än som bestämts i detta. Enligt artikel L i Maastrichtfördraget skall bestämmelserna om domstolens kompetens i de tre gemenskapsfördragen tillämpas bl.a. på artiklarna N, O och Q i Maastrichtfördraget.

EG-domstolen har inte uttalat sig om huruvida ett medlemsland kan utträda ur unionen, än mindre om möjligheten att vid fördragsbrott suspendera eller upphäva fördragsbestämmelserna. Domstolen har emellertid uttalat att fördragen inte kan ändras på annat sätt än i enlighet med den procedur som föreskrivs i desamma, dvs. numera artikel N i Maastrichtfördraget.

Enligt Mats Melin och Göran Schäder i boken EU:s konstitution – Maktfördelningen mellan unionens institutioner följer av fördragen skyldighet att överlåta suveränitetsrättigheter och den nödvändiga överlåtelsens omfattning samt att en medlemsstat inte utan att göra sig skyldig till fördragsbrott kan ensidigt återta suveränitetsrättigheter som den överlätit. Däremot står det givetvis medlemsstaterna fritt att tillsammans, i ett nytt fördrag som de enas om, såväl inskränka som utvidga sin skyldighet att överlåta suveränitetsrättigheter till gemensamt utövande.

Traktaträtt i allmänhet och Wienkonventionen

Folkrättens regelverk kan främst sägas bestå av *den allmänna folkrätten eller sedvanerätten*, dvs. statspraxis som har godtagits som gällande rätt, och *traktaträtten*, dvs. internationella överenskommelser. De två byggstenarna utgör inte isolerade företeelser utan samverkar med och påverkar varandra på ett sätt som gör att regelverket kan sägas vara allt annat än statiskt. Många internationella överenskommelser inom skilda ämnesområden har t.ex. kodifierat delar av den allmänna folkrätten. Ett exempel på en sådan överenskommelse är 1969 års Wienkonvention om traktaträtten. Konventionen anses ha kodifierat huvuddelen av den allmänna folkrättens regler om internationella överenskommelser. I Wienkonventionen finns t.ex. bestämmelser om tolkning av internationella överenskommelser eller traktater som är den benämning som används i konventionen. Vidare finns bestämmelser om *uppsägning*, *suspension* och *upphörande* av traktater.

Wienkonventionen trädde i kraft först den 27 januari 1980. Sverige tillträdde konventionen år 1975. Konventionen äger tillämpning på traktater mellan stater. I konventionen förstås med benämningen traktat "en internationell överenskommelse sluten mellan stater i skriftlig form och underkastad internationell rätt, oavsett om den intagits i ett enda instrument eller i två eller flera sammanhörande instrument och oavsett dess särskilda beteckning" (artiklarna 1 och 2.1 a). Konventionen har ingen retroaktiv verkan utan äger endast tillämpning på traktater som stater ingår efter det att Wienkonventionen trätt i kraft för dem (artikel 4). Det är främst bestämmelserna som rör utträde, suspension och uteslutning som är av intresse här.

Enligt Wienkonventionen kan en part som huvudregel *frånträda* en traktat dels i enlighet med traktatens bestämmelser, dels med *alla parter samtycke och efter samråd* med de övriga fördragsslutande staterna (artikel 54).

Wienkonventionen anger omständigheter som kan utgöra grund för en parts frånträde trots att traktaten inte förutser möjligheten av en uppsägning. Huvudregeln är att traktaten inte kan bli föremål för *uppsägning* eller frånträde om en bestämmelse därom saknas i överenskommelsen. Kan det däremot fastställas att parterna hade för avsikt att medge möjligheten av uppsägning eller frånträde eller kan rätt till uppsägning eller frånträde anses underförstådd på grund av traktatens natur så kan traktaten ändå bli föremål för uppsägning eller frånträde (artikel 56.1).

Även om det föreligger hinder att fastställa att parterna hade för avsikt att medge uppsägning eller en uppsägningsrätt inte kan anses underförstådd på grund av traktatens natur kan en stat i undantagsfall åberopa en *oförutsedd fundamental förändring* i de omständigheter som förelåg vid tiden för traktatens ingående som skäl till att frånträda traktaten (artikel 62.1). En sådan förändring kan emellertid inte åberopas som skäl till att frånträda om inte två villkor är uppfyllda; dels skall dessa omständigheter ha utgjort en väsentlig förutsättning för parternas samtycke till att vara bundna av traktaten, dels skall förändringen ha verkningar som genomgripande ändrar omfattningen av de förpliktelser som återstår att fullgöra enligt traktaten. Wienkonventionen ger i den här bestämmelsen uttryck för den gamla folkrättsliga principen *rebus sic stantibus* (ung. medan sakerna stod så), dvs. att ett fördrag inte längre är bindande när de omständigheter under vilka det tillkommit väsentligen har förändrats.

Även om de flesta EU-medlemsstater har tillträtt konventionen, gäller det inte alla. Konventionen kan inte tillämpas gentemot de stater som inte har samtyckt till att vara bundna av den. Detta hindrar emellertid inte att de kan vara bundna av de allmänna folkrättsliga reglerna på området, som binder alla stater. Dessa regler kan motsvara bestämmelserna i Wienkonventionen, eftersom många av den allmänna folkrättens regler på traktaträttens område har kodifierats i konventionen, men de kan även vara betydligt mer oklara eftersom konventionen i vissa avseenden har vidareutvecklat den allmänna folkrätten.

Konventionen har ingen retroaktiv verkan. Den äger endast tillämpning på traktater som stater ingår efter det att konventionen har trätt i kraft för dem (artikel 4). Sverige tillträdde konventionen 20 år före tillträdet till anslutningsfördraget och i och med det de grundläggande fördragen. För flera medlemsstater har resp. tillträde skett i omvänd ordning. Detta utgör inte något hinder mot att allmänna folkrättsliga regler på området kan tillämpas.

Suspension och uteslutning

I Wienkonventionen anges i artikel 72 rättsverkan av en *suspension* av en traktat. Bestämmelsen nämner bl.a. att om parterna inte kommer överens om annat skall en suspension av en traktat frita de parter mellan vilka traktaten suspenderas från förpliktelsen att fullgöra traktaten i deras inbördes förhåll-

lande under den tid suspensionen varar (artikel 72.1 a). Under den tid suspensionen varar skall parterna avhålla sig från handlingar som är ägnade att hindra återupptagandet av traktatens tillämpning (artikel 72.2). Det kan alltså vara värt att notera att det endast är *tillämpningen* av traktatens bestämmelser som suspenderas. Den part eller de parter som suspenderas är emellertid fortfarande parter i traktaten; avtalsförhållandet mellan parterna består.

Även om en internationell överenskommelse inte reglerar frågan om suspension av överenskommelsen kan den suspenderas i förhållande till t.ex. en bestämd part enligt traktaträtten, om vissa förutsättningar är uppfyllda. En suspension kan ske i förhållande till en bestämd part då alla parter är överens om det och efter samråd eller på grund av avtalsbrott. Förutsättningar kan också föreligga vid en fundamental förändring av omständigheterna.

Det kan således konstateras att frånvaron av en suspensions- eller uteslutningsklausul i ett fördrag inte i sig omöjliggör en suspension eller uteslutning av en part.

Reflektionsgruppen

Reflektionsgruppen finner allmänt att det, under den pågående processen att bygga upp Europa och framför allt på tröskeln till en utvidgning, finns ett brådskande behov att säkerställa full efterlevnad av grundläggande rättigheter. Detta gäller både i relationerna mellan unionen och medlemsstaterna och i relationerna mellan staterna och individen. Ett flertal inom gruppen anser att en artikel bör införas i fördraget om sanktioner mot ett medlemsland som begår allvarliga och upprepade brott mot mänskliga rättigheter eller grundläggande demokratiska principer. T.o.m. möjligheten av uteslutning av ett sådant land har diskuterats. De flesta i gruppen vill dock vara försiktiga när det gäller en sådan möjlighet, eftersom enbart suspension av rättigheter skulle kunna åstadkomma de önskvärda effekterna, och eftersom det kan finnas en risk att möjligheten till uteslutning skulle sätta unionsmedlemskapets oåterkallelighet i fråga.

Utskottets bedömning

Vad gäller den i samband med Europakonventionen och en förestående utvidgning aktualiserade frågan om möjligheterna att *suspendera* traktaten eller delar av den i förhållande till en medlemsstat, vill utskottet ställa sig bakom den uppfattning som uttryckts i reflektionsgruppen och som tas upp i motion U25. Utskottet anser således att det är viktigt att frågan övervägs noga inför en utvidgning av unionen. Dessa överväganden bör innefatta en precisering av förutsättningarna för suspension och frågan om möjligheten att förnya ett suspensionsbeslut eller att sträcka ut det i tiden.

Vad gäller frågan om en utträdesparagraf, vill utskottet till en början erinra om att såväl Romfördraget som Maastrichtfördraget slutits för obegränsad tid och att avsikten med fördragen är att skapa en allt fastare förening mellan medlemsstaterna. En bestämmelse om utträde skulle inte ligga i linje med denna målsättning. Utskottet anser det inte heller ligga i linje med Sveriges intressen att, drygt ett år efter inträdet i unionen, driva en fråga som måste

uppfattas som att Sverige avser att lämna unionen. Utskottet anser vidare att det visserligen måste anses föreligga möjlighet för en stat att utträda ur unionen. Utskottet anser dock inte att det finns anledning att ”i förtid” tynga den förestående regeringskonferensen med problem som antingen inte kommer att aktualiseras eller, om de aktualiseras, ändå kommer att kräva omfattande förhandlingar mellan staterna. Enligt utskottets mening skulle dessutom en fastställd utträdesform kunna i onödan låsa medlemsstaternas handlingsutrymme. Utskottet avstyrker motionerna U22 yrkande 7, U25 yrkande 1, U29 yrkande 1 och U30 yrkande 2.

2.10 Regeringens skrivelse i övrigt

Regeringens skrivelse i de delar som faller inom utskottets beredningsområde och som inte berörts ovan föranleder inte något utskottets uttalande.

Stockholm den 22 februari 1996

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Ingvar Johnsson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Tone Tingsgård (s), Björn von Sydow (s), Jerry Martinger (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nils-Göran Holmqvist (s), Sivert Carlsson (c), Henrik S Järrel (m) och Bengt Hurtig (v).

Avvikande meningar

Gemenskapens och medlemsstaternas kompetens

Artikel 235

1. Peter Eriksson (mp) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Att helt” och slutar med ”yrkande 10.” bort ha följande lydelse:

Artikel 235 har enligt utskottets mening varit ett effektivt instrument för att utvidga EU:s befogenheter på ett sätt som inte kan anses acceptabelt. Utskottet anser att bestämmelsen bör avskaffas, och regeringen bör verka för detta vid regeringskonferensen.

Det anförda bör med bifall till motionerna U22 yrkande 6 och U30 yrkande 10 och med anledning av motion U19 yrkande 6 ges regeringen till känna.

2. Birgit Friggebo och Håkan Holmberg (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Att helt” och slutar med ”yrkande 10.” bort ha

följande lydelse:

Artikel 235 ger enligt utskottets mening i sin nuvarande utformning alltför stort utrymme för EU att med hänvisning till den gemensamma marknaden ta till sig nya områden. Utskottet anser därför att det finns anledning att överväga hur bestämmelsen kan ges större stringens för att begränsa dess tillämpning. I dessa överväganden kan också finnas anledning att diskutera ett avskaffande av paragrafen.

Det anförda bör med bifall till motion U19 yrkande 6 och med anledning av motionerna U22 yrkande 6 och U30 yrkande 10 ges regeringen till känna.

Kompetenskatalog

3. Birgit Friggebo (fp), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Sivert Carlsson (c) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Det är” och slutar med ”yrkande 6.” bort ha följande lydelse:

Utskottet är medvetet om svårigheterna att upprätta en exakt och uttömmande katalog över kompetenser på EU-nivå och på medlemsstatsnivå. Detta innebär dock inte att en kompetenskatalog, även om fullständighet inte uppnås, skulle vara utan betydelse. Utskottet anser tvärtom att en sådan katalog skulle vara av stor betydelse för att beslut om åtgärder skall komma att fattas på den nivå där de hör hemma.

Med hänsyn till det anförda bör regeringen verka för att en kompetenskatalog upprättas.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning regionalt och lokalt

4. Sivert Carlsson (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Att i” och slutar med ”denna del.” bort ha följande lydelse:

Utskottet vill understryka den lokala självstyrelsens grundläggande betydelse för det politiska systemet i de västeuropeiska demokratierna och vikten av att beslut inom EU-samarbetet harmonierar med principen om lokal och regional självstyrelse. Utskottet anser att en kompetenskatalog bör kombineras med att bestämmelsen i artikel 3b om subsidiaritetsprincipen kompletteras med en hänvisning till regionala och lokala myndigheters möjlighet att agera. Utskottet är medvetet om att hänvisningen till regionala och lokala myndigheter kan vara diskutabel såvitt avser ansvaret för decentralisering inom medlemsländerna. Utskottet anser emellertid att behovet att stimulera en decentralistisk utveckling såväl i Sverige som i övriga medlemsländer väger tyngst och är en parallell till det ansvar som vi anser att Sverige har inom områden som jämställdhet, miljö och öppenhet.

Regeringen bör således verka för att artikel 3b får följande lydelse: ”På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna eller av de regionala eller lokala myndigheterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.”

Det anförda bör med bifall till motion U25 yrkande 2 i denna del ges rege-

ringen till känna.

1995/96:KU5y

Beslutsprocessen inom EU

Kommissionens ställning m.m.

5. Peter Eriksson (mp) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Något konkret" och slutar med "yrkande 6." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening finns en klar tendens inom EU i riktning mot överstatlighet. Utskottet anser att Sverige, som anförs i motion U29, bör motsätta sig varje steg som ger kommissionen karaktär av regering och rådets ordförande karaktär av statschef.

Det anförda bör ges regeringen till känna.

Särskilda frågor om institutionerna och deras roll

Beslut i rådet med kvalificerad majoritet

6. Peter Eriksson (mp) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Det är" och slutar med "denna del." bort ha följande lydelse:

Utskottet anser inte att möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet i rådet bör ökas, och utskottet avstyrker därmed motionerna U21 yrkande 20, U23 i denna del och U25 yrkande 22 i denna del.

Röstviktning i rådet

7. Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Av mycket" och slutar med "är tillgodosedda." bort ha följande lydelse:

Regeringen uttalar i skrivelsen att det är av stor vikt för Sverige att vårt inflytande inte minskar och att balansen mellan stora och små medlemsländer inte får undermineras. De större ländernas reella inflytande inom EU är i dag mycket stort, och utskottet anser att dessa länder inte skall ges ökat röstetal i rådet.

Kommissionens status

8. Peter Eriksson (mp) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Som konstitutionsutskottet" och slutar med "justitieutskottet uttryckt." bort ha följande lydelse:

Kommissionens status är med ensamrätten till initiativ i lagstiftningsfrågor enligt utskottets uppfattning för stark, och den bör som begärs i motion U22 yrkande 4 ändras till att vara ett i huvudsak beredande organ. Detta bör ges regeringen till känna, och regeringen bör vid regeringskonferensen verka för en sådan ordning.

9. Sivert Carlsson (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Som konstitutionsutskottet" och slutar med "justitieutskottet uttryckt." bort ha följande lydelse:

Kommissionen har i dag ensam initiativrätt inom första pelaren. Utskottet

anser att medlemsländerna, som anförs i motion U25 yrkande 22 i denna del, bör få möjlighet att ta initiativ i större utsträckning än i dag. Regeringen bör vid regeringskonferensen verka för detta. Kommissionens ställning bör i övrigt bestå, och utskottet avstyrker motion U22 yrkande 4.

Parlamentets verksamhetsort

10. Peter Eriksson (mp), Sivert Carlsson (c) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Vad beträffar" och slutar med "aktualisera frågan." bort ha följande lydelse:

I motion U25 tas upp frågan om platsen för Europaparlamentets verksamhet. Utskottet anser i likhet med motionärerna att nuvarande ordning där parlamentets sammanträden och verksamhet flyttar mellan Bryssel och Strasbourg och sekretariatet huvudsakligen är placerat i Luxemburg innebär en oförsvarlig hantering av EU:s resurser. Regeringen bör under regeringskonferensen verka för att parlamentets verksamhet bör samlas till en ort.

Lagstiftningsrätt för Europaparlamentet

11. Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Som utskottet" och slutar med "och 26." bort ha följande lydelse:

Beslutsfattandet inom EU innebär att demokratin urvattnas. Som ett led i att motverka försämringen av demokratin bör Europaparlamentet, som anförs i motion U29 yrkandena 7 och 26, ges viss lagstiftningsrätt, men endast såvitt gäller miniminormer för mänskliga rättigheter och skydd för hälsa, miljö och djuretiska frågor. Regeringen bör i enlighet med motionen verka för detta under regeringskonferensen.

Förslagsrätt för medlemsstaternas parlament

12. Peter Eriksson (mp) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Beträffande en" och slutar med "finner angelägena." bort ha följande lydelse:

En väg för att ge EU-samarbetet demokratisk legitimitet är enligt utskottets uppfattning att stärka de nationella parlamentens inflytande i beslutsprocessen. Medlemsstaterna bör därför genom sina parlament ha initiativrätt i lagstiftningsfrågor. Genom sådana ändringar i fördragen ges parlamenten möjligheter att erövra makt och återge väljarna sista ordet i politiken

Regeringen bör vid konferensen verka för att denna ordning genomförs.

Remiss till nationella parlament

13. Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Någon formlig" och slutar med "och andra." bort ha följande lydelse:

Kommissionen bör enligt utskottets uppfattning, så som föreslås i motion U21 yrkande 25, sända sina lagstiftningsförslag på remiss till de nationella parlamenten för yttrande.

EG-rätten och medlemsstaternas grundlagar

14. Peter Eriksson (mp) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "I fråga om förhållandet" och slutar med "verka

för.” bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att de nationella bestämmelser som medlemsstaterna funnit vara så viktiga att de tagits in i grundlag bör vara undantagna från EG-rätten. EG-domstolen skall således, som begärs i motion U22 yrkande 2, inte kunna åsidosätta sådana bestämmelser. Regeringen bör verka för en förändring av fördragen av denna innebörd.

Miljöinstans inom EG-domstolen

15. Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Yrkandet om” och slutar med ”skulle innebära.” bort ha följande lydelse:

Motionsyrkanden om förbättrade regler inom EU-samarbetet på miljöområdet bereds av andra utskott. För att domstolen skall ha beredskap att pröva frågor utifrån miljö- och konsumentaspekter bör domstolen enligt utskottets uppfattning förstärkas med en kompetent miljöinstans så som begärs i motion U22 yrkande 36.

Sanktioner mot dem som inte följer miljölagarna

16. Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Beträffande yrkandena” och slutar med ”och 29.” bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det finns skäl att, som begärs i motion U29 yrkandena 28 och 29, stärka domstolens roll så att den kan tvinga fram ekonomiska sanktioner och förstärka individens rätt att väcka talan mot dem som inte följer miljölagarna. Detta bör ges regeringen till känna.

Regionkommittén

17. Sivert Carlsson (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Utskottet anser” och slutar med ”yrkande 11.” bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna i motion U22 att regionkommittén bör få större inflytande inom samarbetet bl.a. genom att stärka banden mellan Europaparlamentet och kommittén. Den bör också ges rätt att föra talan inför domstolen utan att subsidiaritetsprincipen därför ges en juridisk innebörd.

Kommittén bör förses med egen administration.

Tidsmarginaler och offentlighet för förslag

18. Peter Eriksson (mp) och Bengt Hurtig (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Utskottet vill” och slutar med ”yrkande 9.” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning bör beslutade EU-regler vara giltiga bara om gällande regler för offentlighet och tidsmarginaler uppfyllts. Regeringen bör verka för en sådan ordning i enlighet med motion U22 yrkande 9.

Frågor om suspension och utträde ur unionen

Utträdesparagraf

19. Peter Eriksson (mp), Sivert Carlsson (c) och Bengt Hurtig (v) anser att

den del av utskottets yttrande som börjar med "Vad gäller frågan" och slutar med "yrkande 2." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det av avgörande betydelse att möjligheterna till utträde ur unionen regleras i fördraget. Härigenom betonas att unionen är en sammanslutning av självständiga stater och att kommande generationer har möjlighet att fatta egna beslut om sin unionstillhörighet. Genom att formerna för ett utträde ur unionen fastställs utan samband med en aktuell önskan från något land att lämna unionen, bör möjligheterna vara bättre att komma fram till en saklig och rättvis ordning för att lösa upp unionssamarbetet och öppna för gott samarbete i andra former mellan det utträdande landet och unionen och dess kvarvarande medlemsländer.

Regeringen bör således vid regeringskonferensen verka för att utträdesfrågorna fördragsregleras.

Det anförda bör med bifall till motionerna U22 yrkande 7, U25 yrkande 1, U29 yrkande 1 och U30 yrkande 2 ges regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Birgit Friggebo och Håkan Holmberg (båda fp) anför:

EU:s karaktär är en unik kombination av överstatlighet och mellanstatlighet. Det gör det rimligt att beslutsreglerna i viss utsträckning får vara en kompromiss mellan två principer: den självklara demokratiska tanken att alla EU-medborgare, oavsett i vilket land de bor, skall väga lika tungt i beslutsprocessen och det starka önskemålet att även små stater skall ha goda möjligheter att påverka.

Om EU:s medlemstal, som vi önskar, inom några år växer till 25 eller flera är det ofrånkomligt att ändra beslutsreglerna. Strävan skall självfallet även i framtiden vara att försöka tillgodose alla medlemsländers intressen, men det blir i praktiken mycket svårt att nå resultat om inte möjligheterna att fatta majoritetsbeslut ökar. Vi vill t.ex. gå längre än vad regeringen önskar inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta behandlas dock inte inom ramen för konstitutionsutskottets yttrande.

Vi anser att förslaget om s.k. dubbel majoritet är intressant och att regeringen borde ha gjort en analys av inflytandevägar och strategi, som även innefattat förslaget om dubbel majoritet.

I fråga om beslutsprocessen inom gemenskapen och balansen mellan institutionerna har vi inför regeringskonferensen inte andra åsikter än utskottet. Vi vill dock framhålla att förändringar behöver övervägas på sikt. Kvalificerad majoritet bör krävas i särskilt viktiga frågor, och krav på enhällighet kunna begränsas till ett fåtal ärenden som ändringar i EU:s konstitution och upptagande av nya medlemmar. Vi anser att parlamentet på sikt bör ges lika beslutsrätt som rådet när rådet lagstiftar genom majoritetsbeslut och att parlamentet sålunda bör bli likställt med rådet i lagstiftningsfrågor. De båda organen kommer då att kunna ses som de två delarna i ett tvåkammarparlament. Ett viktigt skäl till vårt stöd för ökat inflytande för parlamentet är att det är den av EU:s institutioner som också ger plats åt politiska partier som i

medlemsstaterna befinner sig i opposition.

1995/96:KU5y

Utskottet har valt att behandla de olika institutionerna var för sig. Eftersom vi anser att en stor del av tredje pelarens frågor bör föras över till den första pelaren kommer samtliga institutioners inflytande och arbetssätt att beröras. Vi har dock valt att inte upprepa denna ståndpunkt i varje avsnitt.

Innehållsförteckning

1995/96:KU5y

Till utrikesutskottet	1
Utskottet	1
1 Allmän bakgrund	1
1.1 Europeiska unionen (EU) och dess utveckling	1
1.2 Regeringskonferensen 1996	4
2 Frågor inför regeringskonferensen	6
2.1 Regeringskonferensens uppdrag	6
2.2 Huvudsakligt innehåll i regeringens skrivelse	6
2.3 Utskottets allmänna överväganden	8
2.4 Gemenskapens och medlemsstaternas kompetens	9
2.5 Beslutsprocessen inom EU	17
2.6 Särskilda frågor om institutionerna och deras roll	20
2.7 Öppenhet och insyn i EU:s institutioner	47
2.8 Skyddet för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter	55
2.9 Frågor om suspension och utträde ur unionen	59
2.10 Regeringens skrivelse i övrigt	63
Avvikande meningar	64
Gemenskapens och medlemsstaternas kompetens	64
Beslutsprocessen inom EU	65
Särskilda frågor om institutionerna och deras roll	66
Frågor om suspension och utträde ur unionen	68
Särskilt yttrande	69

Gotab, Stockholm 1996

1995/96:KU5y