

Konstitutionsutskottets yttrande

1996/97:KU8y

Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1996



Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 10 april 1997 beslutat att bereda bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 24 april yttra sig över regeringens skrivelse 1996/97:80 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1996 i de delar som har samband med respektive utskotts beredningsområde samt över motioner väckta med anledning av skrivelsen och motioner från den allmänna motionstiden enligt en bifogad förteckning. Konstitutionsutskottet yttrar sig över följande motioner: 1996/97:U11 yrkandena 1, 2 och 15, U12 yrkandena 1 och 2, U14 yrkandena 4 och 5, U15 yrkandena 2 och 5, U509 yrkande 4, U515 yrkandena 1–5, 9–12, 14–22, U516 yrkandena 2, 6 och 12 samt Jo794 yrkandena 7 och 8. Med eget yttrande överlämnar konstitutionsutskottet följande motioner: 1996/97:K412, K605, K909, K913 yrkande 1, U516 yrkande 3 samt Jo729 yrkande 3.

Inledningsvis behandlar konstitutionsutskottets yttrande relativt kortfattat utvecklingen inom EU under 1996 på utskottets område. Huvuddelen av yttrandet avser de delar av skrivelsen och de motioner som berör den pågående regeringskonferensen. Som bakgrund anges de svenska utgångspunkterna för förhandlingarna. Dessa fastställdes i samband med riksdagens behandling av regeringens skrivelse om EU:s regeringskonferens (skr. 1995/96:30, bet. 1995/96:UU13, rskr. 1995/96:119). Redovisningen av förhandlingsläget bygger – förutom på den nu aktuella skrivelsen och det irländska ordförandeskapets fördragsutkast från december 1996 – bl.a. på två promemior. Den ena är en sammanställning av Sveriges ställningstaganden, upprättad inom Utrikesdepartementets enhet för europeisk integration den 2 april 1997. Den andra promemorian är en notat, upprättad den 10 mars inom danska Udenrigsministeriet, vars rubrik är *Status for forhandlingerne i EU's regeringskonference*. Denna promemoria har inhämtats via EU-nämnden. Även visst annat underlagsmaterial har erhållits från EU-nämnden.

Utskottet

EU:s utveckling under 1996 på utskottets område

Skrivelsen

Skrivelsen inleds med en kortfattad programförklaring angående målen för det europeiska samarbetet och för Sveriges deltagande i det. Bl.a. framhålls

att samarbetet inom EU är ett uttryck för en solidarisk vilja att genom gemensamma åtgärder på europeisk nivå dela ansvar och möjligheter i gemensamma angelägenheter. Samtidigt finns det frågor som bäst hanteras genom beslut på nationell nivå, bl.a. därför att något mervärde eller några samordningsvinster inte blir resultatet av gemensamma åtgärder. En god avvägning mellan det gemensamma och det nationella stärker medborgarnas förtroende för unionen och därmed för samarbetet i EU.

Regeringen fäster stor vikt vid att medborgarna engageras i de europeiska utmaningar som står för dörren. Detta främjas om EU koncentrerar sig på de frågor som Europas invånare anser vara de mest angelägna. Öppenhet och insyn i unionens arbete lägger grunden till förtroende för samarbetet.

Regeringen framhåller att utvecklingen inom EU mot ökad öppenhet och insyn har fortsatt under 1996. I skrivelsen redogörs för det svenska agerandet i samband med rådets översyn av reglerna om tillgång till rådets handlingar, som resulterade i några mindre ändringar samt i några utlämnandeärenden i rådet. Vidare redovisas kortfattat för kommissionens översyn av reglerna om tillgång till kommissionens handlingar, för vissa mål i EG-domstolen och för Europaombudsmannens öppenhetsarbete.

Institutionernas funktion i EU-samarbetet och verksamheten i de olika institutionerna redovisas i skrivelsen som komplement och bakgrund till redogörelsen i övrigt för samarbetet i unionen under det gångna året.

Ministerrådet, EU:s beslutande och lagstiftande organ, är det forum där medlemsländerna för fram, diskuterar och sammanjämkar sina synpunkter. Arbetet inom rådet är ett resultat av en mångårig utveckling. Efter hand har en ökad användning av majoritetsröstning införts. Denna beslutsform tillämpas nu för mer än tre fjärdedelar av alla beslut. Rådet har under 1996 haft ca 350 aktiva arbetsgrupper på olika områden. Rådet har sammanträtt 88 gånger i sina olika sammansättningar och vid dessa antagit 58 direktiv, 247 förordningar och 179 beslut. Därtill kommer ett antal informella ministermöten då rådet inte kan fatta beslut men som ger ministrarna möjlighet till politisk diskussion. Budgeten för året uppgick till 307 miljoner ecu och avsåg 2 422 anställda.

Europeiska kommissionen har 20 ledamöter och skall i sitt arbete agera i unionens intresse. Varje ledamot av kommissionen utses för en period av fem år. Den nuvarande kommissionen tillträdde i januari 1995. Kommissionen är ett opartiskt organ som skall se till att fördragen och de beslut som fattas på grundval av dessa tillämpas korrekt. Endast kommissionen har rätt att ta initiativ till lagstiftning. Kommissionen är även Europeiska unionens verkställande organ. Driftbudgeten för 1996 omfattade 16 449 anställda och uppgick totalt till 2,7 miljarder ecu.

Europaparlamentet har lagstiftande befogenheter och budgetmakt samt utövar demokratisk kontroll över verksamheten inom unionen. Under senare år har parlamentets makt successivt stärkts. Genom unionsfördraget fick parlamentet ökat inflytande i form av medbeslutande med rådet i stora delar av lagstiftningsområdet, rätt att utnämna en ombudsman samt att godkänna nyutnämnda kommissionärer. Parlamentet har under året varit särskilt aktivt när det gäller mänskliga rättigheter, miljö, hälsa och sociala frågor samt konsumentskydd. Två tillfälliga undersökningsutskott har under året arbetat

på att kartlägga dels förekomsten av bedrägerier på transitområdet, dels ansvarsfrågan och hanteringen av den kris som BSE, den s.k. galna ksjukan, gav upphov till. Parlamentets budget för 1996 avsåg 4 095 anställda och uppgick till 803 miljoner ecu.

EG-domstolens huvudsakliga uppgift är att tolka och döma i tvister om tillämpningen av EG-rätten. Domstolens avgörande är bindande för medlemsstaterna. De vanligaste målen gäller förhandsavgöranden. Under år 1996 fick domstolen ta emot 256 skrivelser med begäran om sådana avgöranden från nationella domstolar. Den andra dominerande måltypen var direktstämnda mål i vilka en institution eller medlemsstat väcker talan mot en annan medlemsstat eller institution. Domstolens budget för 1996 omfattade 953 anställda och uppgick till 170 miljoner ecu.

Motionerna

Kristdemokraterna anser i motion U515 att Sveriges roll under och efter regeringskonferensen måste vara att aktivt verka för att Europeiska unionen förbättrar sin förmåga att agera och ta ansvar för en demokratisk och fredlig utveckling både inom och utanför unionens gränser (yrkande 3). I motionen framhålls också att det på sikt är lämpligt att EU:s trepelarstruktur försvinner till förmån för en enhetlig organisation (yrkande 1).

Enligt motion U516 av Bengt-Ola Rytting (s) är det viktigt att det europeiska samarbetet innefattar alla europeiska demokratier, och att de inslag av mellanstatligt samarbete som finns inte minskar. Detta samarbete förutsätter frihandel utan social dumpning och ett omfattande bistånd från rika till fattiga länder (yrkande 6).

Vänsterpartiet framhåller i följdmotionen U11 att Sveriges medlemskap i Europeiska unionen aldrig har haft något starkt stöd bland medborgarna. Detta hänger till stor del samman med unionens bristande demokratiska legitimitet och de politiska metoder som tillämpades vid Sveriges anslutning till EU. De flesta inser också att i och med EU-medlemskapet har beslut om lagstiftning flyttats från riksdagen till regering och ministerråd. De lagstiftande besluten fattas inom lyckta dörrar och beslutsprotokollen är inte säkert offentliga. Därmed försvagas möjligheten att kontrollera hur regeringens företrädare har röstat.

En annan demokratisk brist är enligt Vänsterpartiet att viktiga politiska frågor avgörs av oberoende tjänstemän, som aldrig ställs till svars i ett allmänt val. Det är fallet i Coreper, i kommissionen och i domstolen. I skrivelserna förs enligt Vänsterpartiet praktiskt taget inga diskussioner om de demokratiska svagheter i EU:s beslutssystem och vilka konsekvenser det medfört under verksamhetsåret. Riksdagen bör genom ett uttalande till regeringen påtala skrivelsens brist på analys av demokratiska brister i beslutssystemet (yrkande 1).

Enligt Vänsterpartiet vill verkligen Europas folk samarbeta i många frågor. Men de vill också att demokratin skall bli en stark vision och tillämpas i praktiskt beslutsfattande. Den stora debatten om demokrati och samarbete står därför framför oss. Regeringen borde nu ta initiativ till en genomgri-

pande utredning av hur medborgarnas makt över samhällsutvecklingen i praktiken påverkas av medlemskapet i EU. En ny maktutredning i EU-perspektiv bör tillsättas (yrkande 2).

1996/97:KU8y

Utskottets bedömning

Som framhålls i skrivelsen var den europeiska integrationen redan från början ett instrument för fred och säkerhet. Genom demokratiseringen av de östeuropeiska länderna har förutsättningarna ökat för att genom samarbete och ekonomisk integration skapa allt större säkerhet i Europa. Utvidgningen av EU är i detta sammanhang av största betydelse. Det framhålls också i skrivelsen att samarbetet inom EU är ett uttryck för en solidarisk vilja att genom gemensamma åtgärder på europeisk nivå dela ansvar och möjligheter i gemensamma angelägenheter. En fördjupning av samarbetet kan inom vissa områden bidra till att målen förverkligas snabbare och effektivare. Samtidigt finns det frågor som bäst hanteras genom beslut på nationell nivå.

Utskottet kan ställa sig bakom skrivelsens allmänna syn på EU:s utveckling. Den stämmer också väl överens med den uppfattning som framförs i motion U515 yrkandena 1 och 3 av Kristdemokraterna.

Utskottet har vidare samma uppfattning som Bengt-Ola Rytter (s) i motion U516 att det är viktigt att det europeiska samarbetet innefattar alla europeiska demokratier. Däremot vore det enligt utskottets mening oklokt att nu låsa sig för att inte inom vissa områden kunna öka inslagen av överstatligt samarbete, om detta bedöms som nödvändigt för att uppnå målen för samarbetet. Detta betyder inte att utskottet förespråkar en utveckling i federalistisk riktning. Motion U516 yrkande 6 bör följaktligen avstyrkas.

Som framhålls i motionen U11 från Vänsterpartiet är den demokratiska förankringen av EU-politiken ett stort problem. Det för svenska förhållanden anmärkningsvärt låga valdeltagandet i valet till Europaparlamentet hösten 1995 vittnar tydligt om det bristande intresset. En grundläggande orsak till detta kan enligt utskottet vara att många medborgare inte upplever att EU-frågorna angår dem. Sverige driver under den pågående regeringskonferensen sakfrågor som torde uppfattas som viktiga vardagsfrågor av medborgarna – sysselsättning, miljö, jämställdhet – och formfrågor som skulle ge en mer demokratisk och öppen beslutsprocess i EU. När det gäller interna svenska förhållanden har konstitutionsutskottet särskilt tagit upp riksdagens viktiga roll i den demokratiska förankringsprocessen (se bet. 1994/95:KU22 och 1996/97:KU2). Förhoppningen är givetvis att dessa åtgärder på sikt skall leda till ett ökat medborgarengagemang i EU-frågorna.

I motionen påtalas att regeringens verksamhetsberättelse om EU saknar analyser av de demokratiska svagheter i EU:s beslutssystem och de konsekvenser det medfört under verksamhetsåret. Enligt utskottet hör dock sådana analyser knappast hemma i en redovisning som i allt väsentligt är av fakta-karaktär. Motionens yrkande 1 bör således avstyrkas.

Motionen innehåller också förslaget att tillsätta en utredning av hur medborgarnas makt över samhällsutvecklingen i praktiken påverkas av medlemskapet i EU. Utskottet har inhämtat att man inom Statsrådsberedningen förbereder direktiv till en utredning om medborgarna och makten där de föränd-

ringar som blivit följden av EU-medlemskapet särskilt skall belysas. Yrkande 2 i motionen är alltså tillgodosett genom regeringens kommande initiativ.

1996/97:KU8y

Regeringskonferensen 1996 – allmänt

Bakgrund

I Maastrichtfördraget fastslogs att en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar skulle sammankallas år 1996 för att undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver revideras för att uppfylla de mål för unionen som anges i fördraget. Den officiella startpunkten för konferensen var Europeiska rådets möte i Turin den 29 mars 1996. Dessförinnan hade ett omfattande förberedelsearbete ägt rum bl. a. i den s.k. reflektionsgruppen.

De svenska förberedelserna skedde bl.a. i en parlamentarisk kommitté – EU 96-kommittén – som tillsattes i maj 1995. Kommittén hade i uppdrag dels att låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kunde komma att behandlas vid regeringskonferensen, dels att stimulera den offentliga debatten kring konferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Kommittén anordnade ett stort antal seminarier och gav ut en mångfald skrifter och expertrapporter. Kommitténs uppgift var inte att lägga fram förslag till svenska ståndpunkter vid regeringskonferensen. Detta var och är regeringens ansvar i samråd med riksdagen. Kommittén var dock oförhindrad att göra sådana bedömningar i enskilda sakfrågor som kunde vara av värde vid beredningen av svenska förhandlingsståndpunkter. Den 8 februari 1996 avlämnade kommittén sin rapport ”Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen” (SOU 1996:19).

Den 30 november 1995 hade regeringen överlämnat skrivelsen 1995/96:30 EU:s regeringskonferens 1996 till riksdagen. Skrivelsen innehöll i huvudsak vissa principiella ställningstaganden till de frågor konferensen kunde komma att behandla. Skrivelsen tillsammans med de motioner som väcktes med anledning av denna behandlades av riksdagen vårvintern 1996. Skrivelsen bereddes av utrikesutskottet (1995/96:UU13) efter yttrande från 12 utskott, däribland konstitutionsutskottet (1995/95:KU5y). Debatt och beslut med anledning av UU:s betänkande ägde rum den 28 och 29 mars (prot. 1995/96:77–78, rskr. 119), dvs. dagen före och dagen för regeringskonferensens start. Skrivelsen och riksdagens behandling av den utgör enligt regeringens skrivelse utgångspunkten för regeringens ställningstaganden i regeringskonferensen.

Skrivelsen

Förhandlingsordningen

I skrivelsen redovisas att de övergripande politiska riktlinjerna för regeringskonferensens arbete ges av Europeiska rådet medan ansvaret för och ledningen av förhandlingen ankommer på utrikesministrarna och kommissionens representant. Denna grupp sammanträder normalt en gång per månad.

Arbetet på ministernivå utgår från de grundläggande förhandlingar som äger rum i en chefsförhandlingargrupp bestående av personliga representanter för utrikesministrarna samt kommissionens representant. Den svenska utrikesministerns representant är statssekreteraren i Utrikesdepartementet Gunnar Lund. Chefsförhandlingargruppen sammanträder vanligen varje vecka.

Fortlöpande information till och samråd med riksdagen sker i EU-nämnden. Utrikesministern respektive statssekreterare Lund redogör inför varje förhandlingstillfälle för de frågor som skall behandlas och för regeringens synpunkter. De underlagsdokument som ordförandeskapet tar fram delges regelmässigt EU-nämnden och detsamma gäller medlemsstaternas förslag. Efter förhandlingstillfällena informerar förhandlarna om hur diskussionerna utfallit.

Dagordningen

Enligt regeringen genomsyrar frågan om EU:s utvidgning arbetet i regeringskonferensen utan att vara en fråga på dagordningen. På konferensens ordinarie dagordning finns frågor som i allmänhet hör hemma inom något av områdena medborgarna och unionen, förbättrade möjligheter till yttre åtgärder och institutionella reformer. Utöver den ordinarie dagordningen finns en särskild dagordning som omfattar en stor mängd förslag framlagda av medlemsstaterna. En del berör enligt regeringens bedömning centrala områden medan andra kan vara av perifert intresse för många medlemsstater.

Bland de frågor som diskuteras inom området *medborgarna och unionen* nämner regeringen först medborgerliga och grundläggande rättigheter, vartill också räknas jämställdhet mellan kvinnor och män. Till området hör vidare sakfrågor som sysselsättning, miljö och konsumentfrågor liksom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, den s.k. tredje pelaren. Slutligen diskuteras här subsidiaritetsprincipen och öppenhetsfrågan.

När det gäller de *yttre åtgärderna* diskuteras för det första förändringar av unionens mål, medel och strukturer när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Till denna del av dagordningen hör vidare frågorna om unionens yttre ekonomiska angelägenheter och om unionens rättsliga status.

Den *institutionella delen* av dagordningen rymmer en rad frågor och berör unionens samtliga institutioner och deras beslutsfattande. Främst nämner regeringen frågorna om röstviktning i rådet och kommissionens sammansättning. Andra väsentliga frågor är omfattningen av beslutsfattande med kvalificerad majoritet i gemenskapsarbetet och Europaparlamentets inflytande i lagstiftningsprocessen. Även de nationella parlamentens roll och inflytande i unionen diskuteras här.

En viktig fråga på dagordningen är förenkling av fördragen.

Sverige lade under hösten 1996 fram förslag till fördragsändringar på fyra områden: sysselsättning, miljö, öppenhets och jämställdhet. Tillsammans med Finland har Sverige lagt fram ett förslag som syftar till att öka EU:s förmåga till humanitära insatser och militär krishantering. Alla förslagen diskuteras inom ramen för konferensens ordinarie dagordning.

Det irländska ordförandeskapet presenterade den 5 december 1996 ett första utkast till nytt fördrag. Fördragsutkastet utgör enligt regeringen ett försök att fånga förhandlingsläget och att samtidigt staka ut vägen för den fortsatta förhandlingen med siktet inställt på att uppnå slutlig enighet vid Europeiska rådets möte i Amsterdam i juni 1997. Enligt regeringens bedömning måste stor försiktighet iaktas när det gäller att ta utkastet som utgångspunkt för att bedöma innehållet i ett slutligt förhandlingsresultat. Dels har, i syfte att stimulera de fortsatta förhandlingarna, de föreslagna lösningarna lagts på en nivå som från irländskt håll har beskrivits som "the upper end of realism", dels binder inte utkastet någon delegation.

Utkastet rymmer tre delar. Del A avhandlar i princip den ordinarie dagordningen medan i del B kortfattat anges de förslag från medlemsstaterna som inte ryms inom denna del. Del C, slutligen, behandlar förenkling av fördragen.

Del A av utkastet är uppdelad i fyra avsnitt. Det första avsnittet, kallat *Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa*, behandlar det nuvarande mellanstatliga samarbetet i rättsliga och inrikes frågor tillsammans med grundläggande rättigheter och icke-diskriminering. I det andra avsnittet, *Unionen och medborgaren*, tas frågorna om sysselsättning, sociala bestämmelser, miljö, konsumentpolitik, insyn (öppenhet) samt subsidiaritet upp. Det tredje avsnittet behandlar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens mål, medel och struktur under rubriken *En effektiv och sammanhängande utrikespolitik*. Slutligen tas i det fjärde avsnittet upp *Unionens institutioner samt utökat samarbete – flexibilitet*. De sistnämnda frågorna kommer enligt regeringens bedömning att spela en huvudroll i konferensens slutskede.

Beträffande de förslag som Sverige lagt fram är regeringens intryck att de väckt stort intresse och också i sina huvuddelar fått ett brett stöd. I det irländska fördragsutkastet har Sveriges prioriterade områden behandlats utförligt och lösningarna ligger ofta mycket nära våra förslag. Detta gäller inte minst sysselsättningsfrågan.

Enligt regeringen är förhandlingsarbetet fortsatt inriktat på att säkerställa ett resultat som så långt som möjligt motsvarar de svenska förslagen. Främst öppenhetsområdet, men också miljöområdet, måste bli föremål för särskilda insatser eftersom förslagen i det irländska utkastet saknar viktiga element som fanns med i de svenska förslagen.

När det gäller de frågor som i övrigt behandlas med konkreta förslag i det irländska utkastet ligger enligt regeringen huvudinriktningen ofta väl i linje med de svenska ståndpunkterna. Detta gäller sammantaget såväl den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som samarbetet i rättsliga och inrikes frågor.

Regeringen framhåller att regeringskonferensen är en förhandling mellan femton olika regeringar. Inte något medlemsland kan räkna med ett förhandlingsresultat som i alla delar ligger i linje med de egna intressena. Såvitt regeringen i dag kan bedöma torde inte från svensk sida behöva befaras ett förhandlingsresultat på något område som direkt strider mot våra intressen.

Utskottet gör ingen annan bedömning än regeringen när det gäller förhandlingsarbetets uppläggning och allmänna inriktning.

Beslutsprocessen inom EU och institutionerna

Allmänt

Svenska utgångspunkter

Utgångspunkten har varit 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.

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. Som en central uppgift för regeringskonferensen har setts att förbereda institutionella anpassningar som möjliggör en utvidgning av unionen med nya medlemmar.

Från svensk synpunkt är det ett demokratiskt problem att beslutsprocedurerna i rådet och parlamentet är många och komplicerade och att detta också hämmar effektiviteten i beslutsfattandet. Regeringen har avsett att verka för färre och enklare beslutsprocedurer och effektiviserat beslutsfattande.

Det irländska ordförandeskapet

Ordförandeskapet hänvisar till att Europeiska rådet i Florens fastställt att ett av de viktigaste områdena som skall tas upp i den allmänna översikten är hur institutionerna skall fungera väl med bibehållen jämvikt och effektivitet i beslutsprocessen.

Konferensen är enig om att denna fråga är av central betydelse. Institutionerna måste fungera ändamålsenligt och effektivt nu och i framtiden; jämvikten mellan institutionerna måste respekteras, och de måste fungera så demokratiskt och öppet som möjligt så att deras representativa karaktär framgår tydligt och deras legitimitet i allmänhetens ögon bevaras och förstärks.

Redan råder ganska stor enighet om vissa institutionella frågor.

Europaparlamentets centrala roll måste erkännas och till fullo komma till uttryck i unionens institutionella förfaranden. Europaparlamentets roll som "medlagstiftare" tillsammans med rådet bör utvidgas till att omfatta nya områden. Dessutom bör detta förfarande förenklas och göras mera effektivt och begripligt.

Domstolen måste också kunna fungera effektivt och spela sin väsentliga roll i en gemenskap som är grundad på fördrag och rättsstatsprincipen.

Förhandlingsläget

Inget nytt har inrapporterats i förhållande till det irländska fördragsutkastet.

I Kristdemokraternas motion U515 förespråkas ett aktivt svenskt EU-medlemskap och effektivare och mer verkningsfulla beslutsformer. EU:s regeringskonferens måste enligt motionen lösa ett antal fundamentala problem. Bl.a. måste inom kort EU erhålla de strukturer och beslutsmekanismer som kan generera framtidens utrikespolitiska stabilitet och ekonomiska välstånd (yrkande 2).

Utskottets bedömning

Enligt utskottet bör man hålla i minnet att EU:s konstitutionella system är av ganska speciellt slag. Till sin grundläggande struktur påminner det dock snarare om ett maktdelningssystem än ett parlamentariskt system. Viktiga och typiska egenskaper i maktdelningssystem är balans och ömsesidig kontroll mellan institutionerna, medan det däremot ofta finns brister i fråga om handlingskraft och effektivitet. EU:s konstitutionella system uppvisar just dessa brister och därför är det enligt utskottets uppfattning viktigt att sträva mot ökad enkelhet och effektivitet i beslutsprocessen. Denna fråga har också tagits upp från bl.a. svensk sida i regeringskonferensen, och vissa resultat har redan uppnåtts.

Med hänvisning till det anförda ställer sig utskottet bakom den allmänna inriktning som regeringen har för förhandlingar inom regeringskonferensen när det gäller beslutsprocessen inom EU och institutionernas ställning. I motion U515 yrkande 2 från Kristdemokraterna uttrycks uppfattningar som ligger nära dem som framförts ovan. Motionen kan därför anses tillgodosedd.

Europaparlamentet

Svenska utgångspunkter

Europaparlamentet bör ha en fortsatt betydelsefull roll 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.

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.

Vid regeringskonferensen bör övervägas hur parlamentets roll i beslutsprocessen inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet kan utvidgas. Parlamentet bör i högre grad än för närvarande ha tillgång till förslag till beslut som är bindande för medlemsstaterna.

Konstitutionsutskottet (1995/96:KU5y) uttalade i frågan om antalet ledamöter i Europaparlamentet följande.

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 nog övervägas under den förestående regeringskonferensen med syftet att komma fram till en fungerande princip.

Det irländska ordförandeskapet

Antalet lagstiftningsförfaranden minskas i huvudsak till tre: medbeslutande, rådfrågning och samtycke.

Samarbetsförfarandet, som alltså i princip avskaffas, behålls dock för EMU-området.

Samtyckesförfarandet begränsas till anslutnings- och associeringsavtal.

Medbeslutandeförfarandet rationaliseras, och parlamentet jämställs med rådet. Tillämpningsområdet för medbeslutandeförfarandet utvidgas. De kriterier som skall användas för utvidgningen har dock inte fastställts.

I fördraget införs en föreskrift att parlamentet skall godkänna *nomineringen av kommissionens ordförande*. Avsikten är att förstärka parlamentets politiska roll.

En övre gräns för *antalet ledamöter* fastställs till 700 för Europaparlamentet. Detta står i överensstämmelse med vad parlamentet föreslagit.

Förhandlingsläget

Ingen information föreligger om att förhandlingsläget skulle ha förändrats efter framläggandet av det irländska ordförandeskapets fördragsutkast.

Motionerna

Folkpartiet pekar i motion U14 på att huvuduppgiften för konferensen är att möjliggöra en utvidgning av EU. Detta kräver en vilja att driva på nödvändiga förändringar i systemet för beslutsfattande. Bland de förändringar som kan behöva diskuteras är antalet ledamöter i Europaparlamentet och fördelningen av antalet ledamöter mellan medlemsländerna. Vidare framhålls att en förstärkning av parlamentets befogenheter på ministerrådets bekostnad – tillsammans med en ökad roll för de nationella parlamenten i formandet av den nationella EU-politiken – skulle öka legitimiteten i de fattade besluten. Dessa är enligt Folkpartiet viktiga frågor även om de inte är avgörande för nya länders möjligheter att bli medlemmar (yrkande 5 delvis).

Enligt Kristdemokraterna i motion U515 vilar EU:s demokratiska legitimitet på att Europaparlamentet tillförsäkras större möjligheter att delta i den gemensamma lagstiftningsprocessen samt på medborgarnas engagemang i

europaisk politik. I den lagstiftande processen måste därför parlamentets roll stärkas för att göra denna institution mera jämställd med rådet (yrkande 10). De nuvarande lagstiftande procedurerna måste reduceras och förenklas (yrkande 11). Även i mellanstatliga frågor bör parlamentet delta närmare. Ändringar i fördragstexten skall dock inte kräva parlamentets godkännande.

Enligt Kristdemokraterna bör också Sverige motarbeta en övre gräns för antalet ledamöter i Europaparlamentet (yrkande 12). Parlamentet måste även i framtiden ha en sådan utformning att även de mindre ländernas politiska "landskap" har fullgod representation.

I följdmotion U15 till skrivelsen hänvisar Kristdemokraterna till den syn på hur institutionerna bör reformeras som redovisas i motion U515 (se ovan). Partiet aktualiserar i följdmotionen några av de frågor som man anser vara speciellt viktiga. Dit hör frågan om fullgod representation i parlamentet även för de mindre länderna och ökad jämställdhet för parlamentet med rådet i lagstiftningsprocessen (yrkande 5 delvis).

Enligt motion U516 av Bengt-Ola Rytter (s) präglas Europaparlamentet av kaotiska förhållanden. Det är mycket svårt för parlamentarikerna att ha läget under kontroll på grund av administrativa brister och dålig struktur i plenararbetet. Det finns enligt motionären stora möjligheter att minska kostnaderna genom effektivisering av administration och byråkrati samt förbättrade reseersättningsbestämmelser. Regeringen bör alltså verka för att Europaparlamentet reformeras och effektiviseras (yrkande 12).

Utskottets bedömning

Utskottet kan konstatera att regeringskonferensens förhandlingar om Europaparlamentets ställning hittills har lett fram till resultat som stämmer väl överens med de svenska målsättningarna om en fortsatt betydelsefull roll för parlamentet i beslutsprocessen och en förenkling och effektivisering av dess medverkan i denna process. I det irländska fördragsutkastet fastslås att ett starkt Europaparlament är en grundläggande del av en demokratisk union. Europaparlamentets befogenheter bör därför befästas när det gäller både dess politiska och lagstiftande verksamhet. Antalet lagstiftningsförfaranden minskar i huvudsak till tre: medbeslutande, rådfrågning och samtycke. Medbeslutandeförfarandet rationaliseras och parlamentet jämföras med rådet. Utskottet anser det tillfredsställande att dessa förslag har tagits fram och fått ett brett stöd i regeringskonferensen. Därmed bör motionerna U14 yrkande 5 (delvis) från Folkpartiet och U15 yrkande 5 (delvis) samt U515 yrkandena 10 och 11 från Kristdemokraterna anses tillgodosedda.

När det gäller antalet ledamöter i Europaparlamentet uttalades i riksdagsbeslutet med anledning av regeringens skrivelse om regeringskonferensen att det är viktigt att de små staternas befolkning representeras så att den nationella politiska situationen återspeglas så långt som möjligt. Mot denna bakgrund ifrågasattes det lämpliga i att sätta ett tak på 700 personer, som bl.a. föreslagits av Europaparlamentet och av en majoritet i reflektionsgruppen. Av väl så stor vikt som ledamotsantalet var enligt konstitutionsutskottet att arbetet organiseras effektivt. I det irländska utkastet föreslås nu att i överensstämmelse med Europaparlamentets uppfattning en övre gräns fastställs till

700 ledamöter. Utskottet vill inte motsätta sig ett tak på omkring 700 ledamöter under förutsättning av att det vid fördelningen av platserna fortfarande på lämpligt sätt tas hänsyn till folkmängden, samtidigt som det garanteras att de stater som har lägst folkmängd blir adekvat representerade.

Enligt motion U516 yrkande 12 av Bengt-Ola Rytting (s) bör regeringen verka för att Europaparlamentet reformeras. Då denna fråga behandlades för ett år sedan förklarade utskottet att det ansåg det angeläget att Europaparlamentets arbetsformer är så goda som möjligt. Arbetsformerna kunde enligt utskottet säkerligen ses över i många avseenden. Utskottet ansåg emellertid att detta i första hand var en fråga för parlamentet självt och ville inte inför regeringskonferensen föreslå något uppdrag till regeringen i denna fråga. Utskottet vidhåller denna ståndpunkt och föreslår att motionen avstyrks.

Rådet

Svenska utgångspunkter

Rådets arbetsformer bör 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, är det av stor vikt för Sverige att vårt inflytande inte minskar och att balansen mellan stora och små medlemsländer inte heller 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 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.

I fråga om röstviktningen uttalade konstitutionsutskottet följande.

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 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.

Det irländska ordförandeskapet

Fördragsutkastet innefattade inget förslag på detta område.

När det gäller *kvalificerad majoritet* har alla länder utom Storbritannien i utvidgningsperspektivet förklarat sig redo att överväga en mer utsträckt användning. Utrymmet är dock i viss mån begränsat. Det råder enighet om att vissa frågor med nödvändighet måste beslutas enhälligt även i fortsättningen. Det gäller t.ex. konstitutionella frågor, undantag från regler om den inre marknaden och beslut som har en direkt inverkan på medlemsstaternas utgifts- eller inkomstbudgetar. Den svenska inställningen är att ett antal frågor kan föras över till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. På vissa områden som t.ex. skatter bör beslut fortsatt fattas med enhällighet. Här råder delade meningar mellan medlemsstaterna.

I fråga om *röstviktningen* har Frankrike, Storbritannien, Italien, Tyskland och Spanien pekat på att det i takt med utvidgningen med en rad mindre medlemsländer har skett en gradvis förskjutning i förhållandet mellan andelen röster som står bakom en kvalificerad majoritet och den befolkningsandel som majoriteten representerar. Bland dessa länder har särskilt Storbritannien och Frankrike gjort sig till talesmän för en ändring av röstviktningen, medan Tyskland också är öppet för (och förmodligen föredrar) en lösning med dubbel majoritet. Bland de övriga medlemsländerna är det en utbredd motvilja mot ändring av röstviktningen, medan det förefaller vara större flexibilitet om man baserar resonemangen på en modell med dubbel majoritet.

Sverige anser att den nuvarande röstviktningen innebär en balans mellan å ena sidan kriteriet suveräna stater och å andra sidan befolkningskriteriet. Sverige har pläderat för en extrapolering av dagens system men deltagit i diskussionerna om alternativa system.

Motionerna

Rådets *beslutsformer* tas upp i ett par motioner. I följdmotionen U14 framhåller Folkpartiet att det blir ohanterligt i en union med 25–30 medlemmar att bibehålla en så pass omfattande vetorätt som den nuvarande. Enligt Folkpartiet bör vetorätten inskränkas till ett fåtal av de områden som EU har att besluta om (yrkande 5 delvis).

Även Kristdemokraterna argumenterar i motion U515 för att fler beslut skall fattas med kvalificerad majoritet (yrkande 17). Detta är nödvändigt för att unionen skall fungera med ett utökat medlemsantal. Fördragsändringar, utvidgningar med nya medlemmar, ökning av de egna ekonomiska åtagandena samt frågor som påverkar medlemsländernas vitala säkerhetspolitiska intressen skall dock även i fortsättningen beslutas enhälligt.

Även *röstviktningen* tas upp av Folkpartiet och Kristdemokraterna. Folkpartiet anser i motion U14 att EU:s beslutsregler bör förändras så att bakom besluten skall stå inte bara den majoritet av rösterna i ministerrådet som föreskrivs för de olika typerna av ärenden utan också länder som representerar en majoritet av unionens befolkning. En sådan förändring skulle innebära ett bibehållande av de olika ländernas nuvarande röstetal, som starkt gynnar de mindre länderna, men skulle skapa en garanti för att bindande beslut i ministerrådet har bakom sig länder som representerar ett flertal av befolk-

ningen. Den hittillsvarande utvecklingen under konferensen har inte gett Folkpartiet anledning att ändra sin uppfattning om att ett införande av principen om dubbla majoriteter skulle underlätta upptagandet av nya medlemmar (yrkande 5 delvis).

Enligt Kristdemokraterna i motion U515 skall de mindre ländernas relativt starka ställning i rådet bibehållas (yrkande 15). Ett välfungerande EU förutsätter att även de mindre länderna finner det värt att bidra med kreativa lösningar på gemensamma problem och att dessa länders medborgare upplever delaktighet i europeisk politik. Det är därför en angelägen uppgift för Sverige att föra fram krav på att nuvarande proportion när det gäller viktningen av röster i rådet bevaras. Även i följdmotionen U15 framhåller Kristdemokraterna att det är viktigt att de mindre länderna även i fortsättningen får förutsättningar för att kunna utöva ett inflytande. Nya röstviktningsförändringar som sker till följd av utvidgningar får inte innebära att de stora länderna får en större tyngd på bekostnad av de mindre (yrkande 5 delvis).

Enligt Kristdemokraterna i motion U515 skall *ordförandeskapet* i rådet vara ett helt år (yrkande 16). Detta är nödvändigt om man vill öka kontinuiteten och effektiviteten i rådets arbete. I övrigt skall reglerna om rotation på ordförandeposten vara oförändrade.

Utskottets bedömning

Inför en kommande utvidgning av Europeiska unionen framstår de frågor som hänger samman med rådets beslutsregler som några av regeringskonferensens viktigaste och svåraste. Det handlar om en besvärlig avvägning mellan effektivitetssynpunkter och hänsynstagande till medlemsstaternas, inte minst de mindre ländernas, nationella intressen. En viss koppling torde också finnas till diskussionerna om flexibel integration (se nedan).

Några förslag till fördragsändringar har ännu inte lagts fram av ordförandeskapet. I förhandlingarna har det stora flertalet medlemsstater ställt sig bakom tanken på en försiktig utvidgning av området för beslut med kvalificerad majoritet. Det råder dock enighet om att ställningstagandena i vissa centrala frågor alltjämt måste ske med enhällighet. I röstviktningsfrågan finns bland de större medlemsstaterna ett naturligt intresse av att lägga större tyngdpunkt på befolkningskriteriet. De mindre staterna är av lika naturliga skäl ovilliga att gå med på en omviktning av rösterna. De är däremot mer öppna för en diskussion av alternativet dubbel majoritet, dvs. en ordning där majoritetsreglerna inte bara skall avse rösterna i rådet utan också antalet invånare i de länder som står bakom beslutet.

De svenska utgångspunkterna för förhandlingarna i dessa frågor bör alltjämt vara giltiga. En ökad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet på vissa områden bör således kunna övervägas. I fråga om röstviktningen är det viktigt att vårt inflytande inte minskar och att balansen mellan stora och små medlemsstater inte undermineras. I utvidgningsperspektivet bör Sverige därför i första hand verka för en extrapolering av dagens system men ha en viss beredskap för en diskussion om dubbel majoritet och om en omviktning av rösterna. Med det anförda bör motionerna U14 yrkande 5 (delvis)

av Folkpartiet och U15 yrkande 5 (delvis) och U515 yrkandena 15 och 17 av Kristdemokraterna vara tillgodosedda.

1996/97:KU8y

Frågan om en förlängning av ordförandeperioden till ett år som tas upp av Kristdemokraterna i motion U515 yrkande 16 saknar enligt utskottets mening aktualitet i förhandlingarna. Motionen bör inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Kommissionen

Svenska utgångspunkter

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

Ökad effektivitet skulle kunna uppnås genom att kommissionen ges initiativrätt också på de områden där kommissionen för närvarande saknar sådan rätt. Kommissionens roll kan 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 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.

Det irländska ordförandeskapet

Fördragsutkastet innefattade inget förslag på detta område.

Förhandlingsläget

När det gäller kommissionens sammansättning anser Frankrike, Storbritannien, Italien, Tyskland och Spanien att det är nödvändigt att inför utvidgningen sätta ett tak för antalet kommissionärer. Övriga medlemsstater har med varierande grad av bestämdhet uttalat att det finns behov av minst en ledamot från varje land i kommissionen. Ordförandeskapet förefaller i första hand vilja koncentrera uppmärksamheten till åtgärder som kan förbättra kommissionens interna organisation även om antalet kommissionärer ökar.

Sverige anser att varje land även i fortsättningen skall ha rätten att nominera en kommissionär. För att tillgodose utvidgningens behov är den lämpligaste lösningen på kort sikt att de stora länderna bara får nominera en kommissionär. Den svenska inställningen är dock öppen för att se närmare på kommissionens interna organisation.

Motionerna

Kristdemokraterna anser i motion U515 att ordföranden i kommissionen skall utses av Europeiska rådet (yrkande 18). Detta bör ske efter samråd med Europaparlamentet. Formellt bör kommissionens ordförande antas efter en förtroendeomröstning i Europaparlamentet. Kommissionens övriga ledamöter utses sedan av medlemsländerna. De skall godkännas av parlamentet

(yrkande 19). Varje medlemsland skall vara representerat i kommissionen (yrkande 20). Det sistnämnda förslaget upprepas också i följdmotionen U15 (yrkande 5 delvis).

Utskottets bedömning

Som framhålls i de svenska utgångspunkterna inför regeringskonferensen är det viktigt att kommissionen är handlingskraftig och effektiv. Detta skulle möjligen tala för en begränsning av antalet kommissionärer. Samtidigt är det betydelsefullt bl.a. för förankringen hos allmänheten av kommissionens arbete att en företrädare från varje medlemsland finns i kommissionen. Detta är också den inställning som den svenska regeringen gett bestämt uttryck för i förhandlingarna. Utskottet delar denna uppfattning. Därmed tillgodoses motionerna U15 yrkande 5 (delvis) och U515 yrkande 20 från Kristdemokraterna.

Som framgick ovan föreligger förslag om att Europaparlamentet i fortsättningen skall godkänna den person som medlemsstaterna nominerat som kommissionens ordförande. Någon annan ändring av tillsättningsproceduren har, såvitt bekant, inte föreslagits. Den föreslagna ändringen tillsammans med den redan gällande ordningen att Europaparlamentet skall godkänna den föreslagna kommissionen uppfyller enligt utskottet parlamentets berättigade krav på inflytande över tillsättningen av kommissionen. Förslagen i motion U515 yrkandena 18 och 19 från Kristdemokraterna som går i denna riktning är därmed tillgodosedda.

Domstolen

Svenska utgångspunkter

Domstolen är en garant för likabehandling, och en fortsatt stark och oberoende domstol är därför ett svenskt intresse.

Principen om en domare från varje medlemsland bör upprätthållas.

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.

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

Det irländska ordförandeskapet

Bred enighet finns om att antalet domare bör ökas i takt med att unionen utvidgas.

Generaladvokaterna föreslås delta vid utnämningen av domstolens ordförande. Rådets möjlighet att på domstolens begäran göra ändringar i bestämmelserna i domstolens stadga föreslås öka.

Kristdemokraterna anser i motion U515 att EG-domstolens starka position måste bibehållas (yrkande 14). Tack vare den präglas EU av fasta rättsliga principer. Domarna bör utses av medlemsländernas regeringar efter det att Europaparlamentet har uttryckt sin åsikt om utnämningförslagen. I följd-motionen U15 anføres att EG-domstolens starka position måste befästas och att det är önskvärt att den får behörighet för så stor del av den gemensamma lagstiftningen som möjligt (yrkande 5 delvis).

Enligt motion Jo794 av Hanna Zetterberg m.fl. (v) bör bevisföringen i miljöärenden vara omvänd så att ett land anmäler till kommissionen att man vill genomföra hårdare krav. Kommissionen har sedan tre månader på sig att invända mot de hårdare kraven och måste gå till domstolen för att förhindra dem (yrkande 7). EG-domstolen skall behandla frågan utifrån dess miljö- och konsumentaspekt, inte utifrån varornas rörlighet. För att detta skall fungera krävs enligt motionen att domstolen förstärks med en kompetent miljöinstans (yrkande 8).

Frågans tidigare behandling

Förslaget att införa en miljöinstans behandlades i 1995/96:KU5y. Utskottet framhöll att 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 fann därför inte skäl att förespråka en så genomgripande förändring av domstolens sammansättning och uppgifter som införande av en ämnesinstans för ett visst sakområde skulle innebära.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att den svenska utgångspunkten alltjämt skall vara en fortsatt stark och oberoende domstol. Detta innebär att Sverige i princip har en positiv inställning till en utsträckning av domstolens behörighet på vissa områden. Motionerna U515 yrkande 14 och U15 yrkande 5 (delvis) från Kristdemokraterna är därmed tillgodosedda.

Utskottet motsätter sig liksom tidigare förslaget i motion Jo794 av Hanna Zetterberg m.fl. (v) att i miljöärenden införa en omvänd bevisföring (yrkande 7) och inrätta en särskild miljöinstans (yrkande 8). Motiveringen är densamma som tidigare och framgår ovan.

Revisionsrätten

Svenska utgångspunkter

Sverige bör verka för att Revisionsrätten förblir stark och att de nuvarande reglerna för Revisionsrättens verksamhet i fördraget ses över och förtydligas för att säkerställa att rätten ges erforderliga befogenheter för att kunna upp-

fylla sin granskningsuppgift enligt fördraget. Nuvarande regler bör komplett-
eras så att Revisionsrätten ges rätt att inhämta upplysningar från samtliga
organ som förvaltar gemenskapsmedel.

Sverige bör vara berett att överväga en sådan ordning som ger Revisions-
rätten rätt att väcka talan vid domstolen i fall där den har förvägrats uppgifter
som den bedömer att den bör ha tillgång till enligt fördraget. Det gäller såd-
ana fall 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.

Det irländska ordförandeskapet

Ordförandeskapet föreslår att Revisionsrätten ges rätt att väcka talan inför
domstolen för att ta till vara sina rättigheter (art. 173 tredje stycket).

Frågan om Revisionsrätten skall tillåtas revidera gemenskapens samtliga
inkomster och utgifter – oavsett förvaltande organ – studeras ytterligare.

Förhandlingsläget

Inget nytt har inrapporterats i förhållande till det irländska fördragsutkastet.

Utskottets bedömning

Utskottet noterar med tillfredsställelse att förslagen beträffande Revisionsrät-
ten står i god överensstämmelse med de svenska utgångspunkterna för för-
handlingarna.

Regionkommittén

Svenska utgångspunkter

Konstitutionsutskottet ansåg att Regionkommitténs ställning bör övervägas.
Frågan om regionernas inflytande bör för svensk del i första hand lösas nat-
ionellt.

Det irländska ordförandeskapet

Regionkommittén föreslås få en större administrativ autonomi.

Förhandlingsläget

Inget nytt har inrapporterats i förhållande till det irländska fördragsutkastet.

Motionen

Kristdemokraterna anser i motion U515 att EU:s regionala och lokala organ
är ett uttryck för Europas kulturella, ekonomiska och politiska mångfald.
Regionkommittén bör därför ges ett ökat inflytande i frågor som rör dess
intresseområden. Kommitténs sekretariat och budget bör inte vara delade

med Ekonomiska och sociala kommittén (yrkande 21). Regionkommitténs betänkanden skall delges Europaparlamentet, som också bör få möjlighet att rådfråga Regionkommittén på eget initiativ (yrkande 22).

1996/97:KU8y

Utskottets bedömning

En förstärkning av Regionkommitténs ställning är inget primärt svenskt intresse. Utskottet anser liksom föregående år att frågan om regionernas inflytande i första hand bör lösas nationellt. Utskottet anser att motion U515 yrkandena 21 och 22 från Kristdemokraterna bör avstyrkas.

Medlemsstaternas parlament

Svenska utgångspunkter

De nationella parlamentens roll i beslutsprocessen bör stärkas eftersom denna roll är av fundamental betydelse för EU-samarbetets demokratiska legitimitet. Beslut som rör hur varje land utformar sin procedur för samråd/information mellan regering och parlament bör även fortsättningsvis fattas på nationell nivå. Det är dock 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 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.

Det irländska ordförandeskapet

Ordförandeskapet framhåller att de nationella parlamentens granskande roll när det gäller unionens verksamhet i huvudsak är en uppgift för varje medlemsstats inre konstitutionella organisation. Förbättringar bör dock göras på unionsnivå för att underlätta för de nationella parlamenten att utföra sin uppgift.

Ett nytt protokoll föreslås för detta. I protokollet skulle säkerställas att de nationella parlamenten får kopior av samrådsdokument och lagstiftningsförslag i god tid och att en period på minst fyra veckor normalt skall förflyta mellan det att ett lagstiftningsförslag läggs fram och att det tas med på rådets dagordning för beslut.

I protokollet skulle vidare erkännas att COSAC (Konferensen mellan organ för EG-frågor vid medlemsstaternas parlament och Europaparlamentet) får bidra till arbetet i unionens institutioner med allt som COSAC finner lämpligt när det gäller viktiga texter som kan vara av särskilt intresse för de nationella parlamenten.

Förhandlingsläget

Enligt det irländska fördragsutkastet föreslås, som nyss framgått, ett nytt protokoll rörande de nationella parlamentens roll. I protokollet skulle säker-

ställas att de nationella parlamenten får lagstiftningsförslag snabbare och att en period på minst fyra veckor normalt skall förflyta mellan det att ett lagstiftningsförslag läggs fram och att det tas med på rådets dagordning. Om denna del av protokollet råder inga delade meningar. Beträffande en annan del av protokollet i vilken COSAC (konferensen mellan organ för EG-frågor i medlemsstaternas parlament och Europaparlamentet) skulle traktatfästas finns stor skepsis i Tyskland, Storbritannien, Sverige, Portugal och Grekland. Frankrike har däremot gjort sig till talesman för att COSAC obligatoriskt skall rådfrågas på tredjepelarområdet.

Utskottets bedömning

Som framhålls i utgångspunkterna är det viktigt att unionen arbetar på ett sätt som underlättar informations- och samrådsförfarandet mellan medlemsstaternas regeringar och parlament. Parlamenten bör ges förbättrade möjligheter att påverka arbetet i EU, framför allt genom att de får ökad tid att pröva de frågor och ställningstaganden som föreläggs dem.

Från dessa utgångspunkter är det enligt utskottet ett klart framsteg att regeringskonferensen enats om en ordning som skulle innebära att en period på minst fyra veckor normalt skall förflyta mellan det att ett lagstiftningsförslag läggs fram och att det tas med på rådets dagordning för beslut. För att ge rimlig tid för parlamentariskt samråd inför ett rådsmöte borde också en längre tid än i dag förflyta mellan Corepermötena inför rådsmötet och själva rådsmötet. Utskottet utgår från att även denna fråga behandlas i regeringskonferensen, även om frågan inte är fördragsreglerad.

Enligt utskottets uppfattning bör COSAC även i fortsättningen vara ett forum för samråd. Någon institutionaliserad roll inom ramen för unionen bör organisationen inte ha.

Subsidiaritet m.m.

Svenska utgångspunkter

Regeringens skrivelse om regeringskonferensen innehöll inga utgångspunkter för förhandlingarna om subsidiaritetsprincipen.

Konstitutionsutskottet avstyrkte motioner vari föreslogs att en exakt och uttömmande beskrivning av gemenskapens kompetenser skulle ske i fördragen. Utskottet ansåg att en sådan beskrivning knappast var möjlig, även om gemenskapens kompetens i princip skall framgå av fördraget. Att upprätta en fullständig kompetenskatalog tedde sig därför vanskligt, och utskottet ville inte förespråka en sådan åtgärd.

Inte heller ansåg utskottet det tillrådligt att helt slopa möjligheten till fördragsutfyllnad enligt artikel 235, vilket krävts i några motioner. Kraven på enhällighet inom rådet för bestämmelsens tillämpning utgjorde enligt utskottets mening en garanti för att befogenheten inte missbrukas.

Ett motsvarande resonemang måste enligt utskottets mening föras när det gällde subsidiaritetsprincipen. Tillämpningen av denna princip måste växla från sakfråga till sakfråga inom de områden där kompetensen är delad mellan

gemenskapen och medlemsstaterna. Utskottet ansåg att 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 subsidiaritets synpunkt, som föreslagits i ett par motioner, skulle enligt utskottet lätt kunna utnyttjas för att fördröja ett angeläget lagstiftningsarbete.

Utrikesutskottet följde konstitutionsutskottets bedömning och ansåg motionerna besvarade.

Det irländska ordförandeskapet

Uppgiften är enligt ordförandeskapet att behålla definitionen av kompetensprinciperna enligt artikel 3b i fördraget och samtidigt åstadkomma en effektivare tillämpning.

Ordförandeskapet föreslår att vissa överenskomna riktlinjer för tillämpningen av dessa principer införlivas i fördraget i form av ett protokoll om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och artikel 3b i EG-fördraget.

I protokollet föreskrivs följande.

1. Varje institution skall vid utövandet av sina befogenheter säkerställa att subsidiaritetsprincipen följs. Den skall också säkerställa överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, enligt vilken ingen åtgärd som vidtas av gemenskapen skall gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå fördragets mål.
2. Tillämpningen av de principer som avses i punkt 1 måste ske med hänsyn till de allmänna bestämmelserna och till målen i Fördraget om Europeiska unionen, särskilt i fråga om att till fullo bevara gemenskapens regelverk, de befogenheter som Europeiska gemenskapen har tilldelats och balansen mellan institutionerna. Subsidiaritetsprincipen berör inte och kan inte leda till ifrågasättande av de befogenheter som Europeiska gemenskapen har tilldelats i fördraget, enligt EG-domstolens tolkning, utan är en riktlinje för hur dessa befogenheter skall utövas på gemenskapsnivå.
3. Om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen leder till att gemenskapen avstår från en åtgärd, skall medlemsstaterna fortfarande vara skyldiga att i sin verksamhet följa de allmänna bestämmelser som anges i artikel 5 i fördraget genom att vidta alla lämpliga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt fördraget samt avstå från alla åtgärder som kan äventyra förverkligandet av fördragets mål.
4. Utan att det påverkar dess initiativrätt skall kommissionen, utom i särskilt brådskande eller konfidentiella ärenden,
 - företa omfattande samråd innan den föreslår lagstiftning och, när det är lämpligt, offentliggöra handlingar från sådant samråd,
 - motivera sina förslag med hänsyn till subsidiaritetsprincipen; vid behov skall den motivering som bifogas förslaget ge detaljerade upplysningar i denna fråga,
 - varje år lägga fram en rapport för rådet och Europaparlamentet om hur artikel 3b tillämpas.
5. Europaparlamentet och rådet skall, under fullständigt iakttagande av gällande förfaranden, som en integrerande del av den allmänna granskningen av

förslag från kommissionen undersöka om de är förenliga med artikel 3b. Detta gäller både kommissionens ursprungliga förslag och de förslag till ändringar som Europaparlamentet och rådet avser att göra i förslaget.

6. Under de förfaranden som avses i artikel 189b och 189c skall rådet informera Europaparlamentet om sin ståndpunkt angående tillämpningen av artikel 3b genom att ange skälen till att rådet antog sin gemensamma ståndpunkt. Rådet skall informera Europaparlamentet om sina skäl om det helt eller delvis avslår ett förslag från kommissionen med motiveringen att det är oförenligt med artikel 3b i fördraget.

7. Granskning av att subsidiaritetsprincipen följs skall ske i enlighet med de regler som anges i fördragen.

Förhandlingsläget

I en not från det nederländska ordförandeskapet från den 16 april 1997 finns ett reviderat utkast till nytt protokoll till EG-fördraget om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i artikel 3b.

Skrivelsen

Regeringen anser att en väl avvägd tillämpning av subsidiaritetsprincipen leder till ett effektivare unionssamarbete genom att beslut fattas på den nivå där de hör hemma. Således bör alla åtgärder prövas utifrån denna princip. Regeringen anser att det noggrant bör prövas vilka frågor som med fördel kan föras till gemensam eller nationell nivå. Försök att i subsidiaritetsens namn återföra frågor till det nationella planet som bäst hanteras på gemenskapsplanet, t.ex. miljösamarbetet, bör avvisas.

Regeringen framhåller att subsidiaritetsprincipen behandlas i regeringskonferensen. Medlemsländerna diskuterar att foga ett protokoll till fördraget om tillämpningen av principen. Ett sådant protokoll skulle baseras på ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Edinburgh 1992 och på det interinstitutionella avtalet 1993.

Motionerna

Enligt motion U509 från Folkpartiet skall beslut fattas så nära den enskilde som möjligt och helst av den enskilde själv och hans familj. Där det inte är möjligt med individuella beslut bör besluten tas på den lägsta praktiska politiska nivån. Denna liberala närhetsprincip är inte identisk med den av katolsk sociallära inspirerade subsidiaritetsprincipen, men i det praktiska arbetet inom EU bör de båda principerna i det stora flertalet fall leda till samma slutsatser om vilken beslutsnivå som är den lämpliga.

Sverige bör enligt Folkpartiet vara pådrivande för att subsidiaritetsprincipen stärks i EU:s fördrag. Den svenska regeringen bör vidare verka för att den s.k. gummiparagrafen, artikel 235 i Romfördraget, omarbetas. Sverige bör också i allt arbete inom EU arbeta för att unionsnivån bara används i de fall då nationella nivåer (eller nivåer inom medlemsländerna) inte är tillfyllest för att lösa problemen. Tilltron till EU bland medborgarna i medlems-

länderna undergrävs såväl av att unionen inte är beslutskapabel i genuint gemensamma frågor som av att unionen fattar beslut i frågor som den inte borde syssla med. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa en kompetenscatalog. Då det redan nu står klart att regeringskonferensen inte kommer att resultera i en sådan catalog anser Folkpartiet att det är desto viktigare att subsidiaritetsprincipen stärks som ett resultat av konferensen. Riksdagen bör i ett uttalande till regeringen tillkännage behovet av en förstärkt subsidiaritetsprincip (yrkande 4). Samma argumentation återfinns i följdmotionen U14 från Folkpartiet (yrkande 4).

Kristdemokraterna anser i motion U515 att EU måste få klara kompetensområden (yrkande 4). Inom dessa områden skall unionen agera med sedvanlig respekt för demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatliga principer och marknadsekonomi. EU:s kompetensområden bör tydligt definieras och klart framgå av fördragen. Subsidiaritetsprincipen måste också preciseras så att EU bara vidtar åtgärder när målen inte uppnås bättre på medlemsländernas lokala, regionala eller nationella nivåer.

Utskottets bedömning

Utskottet vill erinra om att gemenskapssamarbetet vilar på principen om tilldelade kompetenser, dvs. de gemensamma institutionerna har de befogenheter som medlemsstaterna beslutat tilldela dem. Dessa befogenheter framgår mer eller mindre tydligt av gemenskapsfördragen. I fördraget fastslås att gemenskapen skall utöva sin verksamhet inom ramen för dessa befogenheter och de mål som har uppställts enligt fördraget (*legalitetsprincipen*). Gemenskapen får inte heller vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget (*proportionalitetsprincipen*). Vidare skall gemenskapen, på de områden där den inte ensam är behörig, 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 (*subsidiaritetsprincipen*). Slutligen skall nämnas att artikel 235 i fördraget 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 (*fördragsutfyllnad*).

I regeringskonferensen diskuteras att vissa överenskomna riktlinjer för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och övriga principer införlivas i fördraget i form av ett protokoll. Detta innebär enligt utskottet en välkommen uppstramning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottet anser att motionerna U14 yrkande 4 och U509 yrkande 4 från Folkpartiet, som pläderar för en förstärkt subsidiaritetsprincip, därmed är tillgodosedda.

I motion U515 yrkande 4 av Kristdemokraterna framhålls att EU måste få klara kompetensområden. Som utskottet framhöll i yttrandet till utrikesutskottet med anledning av skrivelsen om regeringskonferensen (1995/96: KU5y) är det knappast möjligt att i fördragstext göra någon exakt och uttömmande beskrivning av gemenskapens kompetens, även om denna i princip skall framgå av fördraget. Att upprätta en fullständig kompetenscatalog

ter sig därför vanskligt, och utskottet ville därför inte förespråka en sådan åtgärd. Utskottet påpekade dock att det finns sammanställningar över de områden där EG har beslutsbefogenheter.

Utskottet vidhåller denna inställning och föreslår därför att motion U515 yrkande 4 avstyrks.

Utökat samarbete – flexibilitet

Svenska utgångspunkter

I regeringens skrivelse om EU:s regeringskonferens 1996 (skr. 1995/96:30 s. 9–10) anfördes följande.

Den framtida utvidgningen kan komma att leda till krav på en integration vars innehåll varierar efter de enskilda medlemsländernas kapacitet och vilja. På några områden har godtagits att länder kan närma sig ett gemensamt slutmål med olika hastigheter men inom ett gemensamt institutionellt ramverk. Denna lösning har valts i fråga om den ekonomiska och monetära unionen. Även på andra områden har särskilda lösningar överenskommit för enskilda länder.

Sådana lösningar bör heller inte uteslutas för framtiden, eftersom de bidrar till en flexibilitet som kan vara nödvändig för att föra samarbetet framåt. Icke desto mindre är det för svensk del ett intresse att den fortsatta integrationen – även i ett utvidgningsperspektiv – i största möjliga utsträckning bygger på ett sammanhållet samarbete inom ett enhetligt institutionellt ramverk. Ett europeiskt samarbete i vilket medlemsstaterna mer allmänt kan välja bort vissa samsarbetsområden ligger inte i vårt intresse eftersom fördelarna med den inre marknaden då skulle urholkas.

Det nu refererade avsnittet kommenterades inte under riksdagsbehandlingen, varken i konstitutionsutskottets yttrande eller i utrikesutskottets betänkande.

Förhandlingsläget

Det nederländska ordförandeskapet har den 20 mars presenterat ett utkast till fördragstext i denna fråga. Detta utkast bygger på en s.k. generalklausul som innehåller generella bestämmelser för utvidgat samarbete gemensamma för de tre pelarna, kompletterade med särskilda bestämmelser för var och en av de tre pelarna. I de generella bestämmelserna ingår en rad specifika villkor för samarbetet som syftar till att bl.a. upprätthålla respekten för regelverket, ge skydd åt icke deltagande medlemsländer samt vara en sista utväg. I ett av villkoren anges att ett flexibelt arrangemang skall omfatta åtminstone en majoritet av medlemsländerna. Detta är en uppfattning som ett stort antal länder har ställt sig bakom. Ett antal medlemsländer förordar dock en högre miniminivå. Genom att sätta miniminivån till omkring två tredjedelar av medlemsländerna menar de att risken för fragmentisering av EU kan begränsas.

Gångse institutionella bestämmelser föreslås bli använda, när beslut fattas inom ramen för ett flexibelt arrangemang. Bara de länder som ingår i det utvidgade samarbetet deltar i rådets beslutsfattande på området. De övriga

länderna har närvaro- och yttranderätt. Rådet och kommissionen skall regelbundet underrätta Europaparlamentet om utvecklingen av det närmare samarbetet.

De specifika bestämmelserna för första pelaren innehåller en lista över de områden som *inte* bör omfattas av möjlighet till utvidgat samarbete. Denna negativa lista upptar inre marknaden, handelspolitiken, lantbruk och fiske, konkurrens, transport och strukturpolitiken. Någon inverkan på den inre marknaden får inte ske. Proceduren för att besluta om ett utvidgat samarbete inleds med att de berörda medlemsstaterna riktar en begäran till kommissionen, som inom sex månader skall avge ett motiverat yttrande om hur denna begäran stämmer överens med villkoren. Om kommissionen finner det befogat skall yttrandet åtföljas av ett förslag till beslut med angivande av de villkor som bör gälla för tillståndet. Efter att ha hört Europaparlamentet beslutar rådet med kvalificerad majoritet alternativt enhälligt. Förespråkare för båda alternativen finns bland medlemsländerna.

De länder som i ett senare skede önskar ansluta sig till ett flexibelt arrangemang kan göra det såvida inte kommissionen motsätter sig det eller en kvalificerad majoritet bland de deltagande medlemsländerna avgör att ansökarländerna inte iakttar de beslut som redan fattats inom denna ram. EG-domstolen har samma roll vad gäller tillämpningen av flexibilitetsreglerna som i övrigt.

På andrapelarområdet presenterar det nederländska ordförandeskapet fyra alternativ vad gäller utökat samarbete:

- s.k. konstruktivt avstående
- flexibilitet inom förutbestämda samarbetsområden t.ex. försvarsmateriel, ömsesidiga försvarsgarantier
- tilldela en eller flera medlemsstater uppgifter inom ramen för en gemensam åtgärd
- flexibelt samarbete enligt en särskild bemyndigandebestämmelse av samma slag som på förstapelarområdet.

På tredje pelarens område föreslås att konventioner skall kunna träda i kraft för de medlemsländer som har ratificerat dem, om dessa länder utgör minst hälften av medlemsländerna. Även hela tredje pelaren skall kunna utgöra användningsområde för utvidgat samarbete. Tillvägagångssättet liknar det som föreslås i första pelaren, men kommissionen avger endast yttrande och utformar inte förslaget. Rådets beslut skall på detta område fattas med kvalificerad majoritet. Enhällighet finns inte som alternativ.

Det råder delade meningar om hur de allmänna principerna och reglerna skall utformas. För svenskt vidkommande är det viktigt att det framgår av fördragstexten att flexibilitet är något som skall användas när alla andra möjligheter är uttömda. Det bör vidare ställas upp tydliga villkor vad gäller rätten för medlemsstater att ansluta sig i ett senare skede. Det bör ställas krav på att antalet deltagande stater är högt. Beslut om igångsättande av utvidgat samarbete bör enligt svenska regeringens uppfattning fattas enhälligt. På den senare punkten har Sverige samma uppfattning som Storbritannien, Danmark, Irland, Portugal och Grekland. Tyskland, Frankrike, Italien, Belgien, Luxemburg och Finland anser att det räcker med majoritetsbeslut. Sverige ser inte något egentligt behov av en särskild flexibilitetsklausul i andra pela-

Motionen

Kristdemokraterna anser i följdmotion U15 att flexibiliteten är ett instrument som rätt använt skulle kunna underlätta och effektivisera utvecklingen av europasamarbetet samtidigt som det erbjuder frihet och öppenhet. När antalet medlemsländer ökar från dagens 15 till bortåt 27 i framtiden är det viktigt att undvika att samarbetet blir handlingsförlamat. Samtidigt respekteras medlemsländernas suveränitet eftersom inget land tvingas in i ett djupare samarbete mot sin vilja. Med den utgångspunkten anser Kristdemokraterna att Sverige i den här frågan bör inta en positiv ståndpunkt med följande riktlinjer:

- flexibiliteten skall vara en sista utväg. Målsättningen måste alltid vara att i första hand uppnå beslut som gäller samtliga medlemsländer.
- alla medlemsländer skall vara med och fatta beslut om unionens färdriktning så långt möjligt. För att hindra blockering bör dock beslut om fördjupat samarbete kunna fattas med kvalificerad majoritet åtminstone inom vissa utpekade områden.
- alla medlemsländer skall ha rätt att delta i det fördjupade samarbetet men inget land skall tvingas delta.
- flexibilitet i EG-pelaren får inte utgöra ett hinder för den inre marknaden. Det innebär att endast ett fåtal användningsområden kan komma i fråga.
- inom EG-pelaren bör en s.k. positiv lista göras som upptar områden där beslut om flexibilitet kan tas med kvalificerad majoritet. Enhällighet bör krävas på övriga områden.
- inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) bör flexibilitet begränsas till att gälla konstruktiv röstnedläggelse.
- flexibilitet inom inrikes och rättsliga frågor, den s.k. tredje pelaren, bör i första hand gälla konventioner.

Riksdagen bör i ett uttalande till regeringen tillkännage vad som anförts i motionen om flexibilitet (yrkande 2).

Utskottets bedömning

Flexibilitet har kommit att bli en av konferensens viktigaste frågor. Begreppet innebär att det skall finnas en möjlighet för ett visst antal länder att samarbeta närmare på särskilda områden.

För svensk del är det, som framhålls i utgångspunkterna, ett intresse att den fortsatta integrationen – även i ett utvidgningsperspektiv – i största möjliga utsträckning bygger på ett sammanhållet samarbete inom ett enhetligt institutionellt ramverk. Ett europeiskt samarbete i vilket medlemsstaterna mer allmänt kan välja bort vissa samarbetsområden ligger inte i vårt intresse eftersom fördelarna med den inre marknaden då skulle urholkas. Lösningar som innebär att ett visst antal länder samarbetar närmare på särskilda områden bör dock inte uteslutas för framtiden, eftersom de bidrar till en flexibilitet som kan vara nödvändig för att föra samarbetet framåt.

Utskottet anser att den restriktiva inställning till flexibilitet och liknande arrangemang som kommer till uttryck i utgångspunkterna alltfjänt gäller. Sådana arrangemang bör vara en utväg som tillgrips endast om möjligheterna till utökat samarbete som omfattar samtliga medlemsstater är uttömda. Beslut om att sätta i gång sådana samarbetsarrangemang bör enligt utskottet fattas enhälligt, och en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna bör delta.

Utskottet kan inte dela den villkorligt positiva inställning som kommer fram i motion U15 yrkande 2 av Kristdemokraterna. Det finns därför ingen anledning för utskottet att ta ställning till den lista på villkor som finns i motionen. Utskottet anser att motionen bör avstyrkas.

Öppenhet och insyn i EU:s institutioner

Svenska utgångspunkter

Stor enighet råder om att det är ett starkt svenskt intresse vid 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 har avsett 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.

Det irländska ordförandeskapet

Frågan om insyn och offentlighet upptar inte särskilt stort utrymme i ordförandeskapets utkast. Konferensen anges ännu inte ha slutbehandlat vissa förslag om att förbättra lagstiftningens kvalitet på öppenhetsområdet. Alla framsteg i det avseendet skulle enligt ordförandeskapets uppfattning bli ett viktigt bidrag till att göra unionen mer begriplig för dess medborgare. Ordförandeskapet föreslår att i andra stycket i artikel A i unionsfördraget inskjuts orden "så öppet som möjligt". Dvs. artikeln skall lyda som följer.

Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas *så öppet som möjligt* och så nära medborgarna som möjligt.

Vidare föreslås en ny artikel 192a till EG-fördraget.

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europapar-

lamentets, rådets och kommissionens handlingar på villkor som var och en av dessa institutioner skall fastställa i sin egen arbetsordning.

Allmänna principer och gränser för utövandet av denna rättighet kan fastställas av rådet enligt förfarandet i artikel 189b.

Slutligen föreslås följande tillägg till artikel 151.3 i EG-fördraget om rådets arbetsordning.

Rådet skall i denna arbetsordning ange villkoren för allmänhetens tillgång till rådets handlingar. För tillämpningen av denna punkt skall rådet definiera de fall då det skall anses handla i sin egenskap av lagstiftare, i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall och samtidigt bevara effektiviteten i sin beslutsprocess. När rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare skall resultatet av omröstningarna och röstmotiveringarna samt uttalandena till protokollet alltid offentliggöras.

Skrivelsen

Sverige har på olika nivåer och i skilda sammanhang verkat för att unionen skall bli öppnare och att regler om handlingsoffentlighet och meddelarfrihet skall införas i fördragen. Parallellt med arbetet vid regeringskonferensen har från svenskt håll gjorts omfattande ansträngningar att på olika sätt presentera och vinna gehör för de svenska tankegångarna. Ett stort antal bilaterala kontakter har tagits med politiker och regeringstjänstemän i de övriga medlemsstaterna.

Beträffande öppenhetsfrågorna vid regeringskonferensen erinrar regeringen om att Sverige redan under våren 1996 lämnade in ett dokument, i vilket de svenska idéerna om en traktatreglering av principen om handlingsoffentlighet presenteras. I dokumentet föreslogs även att en meddelarfrihet för anställda inom EU införs. Ett förslag till traktattext framlades i september. Detta hade förankrats i konstitutionsutskottet och EU-nämnden.

Det irländska ordförandeskapet lade i december fram ett kompromissförslag som är mindre långtgående än det svenska förslaget men som är mer omfattande än vad flera medlemsstater har förespråkat. Liksom i det svenska förslaget anges som huvudregel att medborgarna skall ha rätt att ta del av institutionernas handlingar. Undantagen från huvudregeln skall beslutas av varje institution i dess arbetsordning. Dock ges rådet en möjlighet att fastställa allmänna principer och begränsningar i en rådsförordning. Rätten att ta del av allmänna handlingar omfattar bara det gemenskapsrättsliga samarbetet och endast parlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Förhandlingsläget

I promemorian från UD framhålls att Sverige står fast vid sitt förslag. Framför allt måste rådet fastställa principer för och begränsningar i öppenhetsprincipen. Detta kan inte endast utgöra en möjlighet för rådet, som föreslås i det irländska fördragsutkastet. Sverige anser också att öppenhet skall omfatta även dokument som berör andra och tredje pelaren. Sveriges mycket goda erfarenheter av systemet med registreringsskyldighet och öppna diarier bör

Motionerna

Enligt Folkpartiet i motion Jo729 bör en europeisk offentlighetsprincip införas (yrkande 3). I EU måste samtliga institutioner kännetecknas av större öppenhet. Sverige bör verka för att den svenska synen på allmänna handlingar får en motsvarighet inom EU. En ökad genomsyn av EU ökar dess legitimitet och underlättar den demokratiska kontrollen. Det är också en förutsättning för att ideella miljöorganisationer och medier skall kunna granska miljöarbetet.

Kristdemokraterna framhåller i motion U515 att regeringskonferensen har den svåra men viktiga uppgiften att förändra EU:s beslutsprocess på ett sådant sätt att medborgarna får en bättre inblick i samarbetet och därigenom känner sig mer delaktiga. Rådets möten måste därför vara öppna när rådet antar lagstiftningsförslag. Meddelarfrihet och offentlighetsprincip måste införas. Officiella EU-dokument skall i princip vara offentliga och lättillgängliga. Riksdagen bör i ett uttalande till regeringen tillkännage vikten av att EU präglas av mera öppenhet och insyn (yrkande 9).

I motion K412 föreslår Yvonne Ruwaida (mp) att EU:s officiella dokument ej skall omfattas av upphovsrätt. Enligt motionen krävs tillstånd för att förmedla informationen. Ett första led vad gäller offentlighet och en ökad insyn i EU är att undanta dessa dokument från upphovsrätt i syfte att undanröja hinder för spridande av EG-information. I dag har olika privata intressen ensamrätt till spridning av sådan information mot en hög kostnad.

Utskottets bedömning

En viktig fråga för Sverige i regeringskonferensen är frågan om ökad öppenhet i EU:s arbete. Sverige lade i september 1996 fram ett förslag till traktatreglering av principen om handlingsoffentlighet. Det irländska ordförandeskapets fördragsutkast innehöll förslag som är mindre långtgående än det svenska förslaget men mer omfattande än vad flera medlemsländer förespråkade. Liksom i det svenska förslaget anges som huvudregel att medborgarna skall ha rätt att ta del av institutionernas handlingar. Undantagen från huvudregeln skall beslutas av varje institution i dess arbetsordning. Dock ges rådet en möjlighet att fastställa allmänna principer och begränsningar i en rådsförordning. I en promemoria från UD framhålls att Sverige står fast vid sitt förslag. Framför allt måste det vara rådet som fastställer principer för och begränsningar i öppenhetsprincipen. Detta kan inte endast utgöra en möjlighet för rådet, som föreslås i det irländska fördragsutkastet.

Utskottet ställer sig helt bakom det förslag som regeringen lagt fram i förhandlingarna. Utskottet delar regeringens uppfattning att hittills uppnådda resultat i förhandlingarna inte är fullt tillfredsställande från svensk utgångspunkt och stödjer därför regeringens ansträngningar att nå längre. Med detta ställningstagande tillgodoses motionerna Jo729 yrkande 3 från Folkpartiet och U515 yrkande 9 från Kristdemokraterna.

Enligt motion K412 av Yvonne Ruwaida (mp) bör ett första led vad gäller offentlighet och ökad insyn i EU vara att undanta Europeiska unionens rättsliga dokument från upphovsrätt i syfte att undanröja hinder för spridande av EG-information. I dag har olika privata intressen ensamrätt till spridning av sådan information och upplåter denna information mot en hög kostnad.

Utskottet vill framhålla att EU-handlingar som finns hos svenska myndigheter omfattas av offentlighetsprincipen. Denna princip tar över eventuell upphovsrätt. Upphovsrätt kan alltså aldrig hindra någon att ta del av och sprida information. Däremot hindrar normalt upphovsrätt exemplarframställning och mångfaldigande. I 1 kap. 9 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk görs emellertid ett undantag för författningar, beslut av myndigheter, yttranden av svenska myndigheter och officiella översättningar av sådana dokument. Dessa dokument kan således fritt mångfaldigas. För EG:s officiellt utgivna författningar (EGT) gäller däremot upphovsrätt. I varje land utses en distributör, som har ensamrätt till utgivningen av EGT.

Utskottet anser att det är en rimlig princip att rättsliga dokument av det slag som nu är i fråga fritt skall kunna kopieras. Detta bör även gälla inom EU. Utskottet utgår från att regeringen är aktiv i denna fråga inom EU. Motionen bör avstyrkas.

Grundläggande rättigheter och icke-diskriminering

Svenska utgångspunkter

Regeringen har förklarat att ett sätt att betona den vikt som EU:s medlemsländer väster 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.

Det irländska ordförandeskapet

Ordförandeskapet erinrar om att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Dessa principer hävdas av alla medlemsstaterna, och det är viktigt att på nytt bekräfta dem och att stärka fördraget för att säkerställa att de respekteras.

De förändringar i fördraget som föreslås syftar till att framhäva de grundläggande principer som unionen är byggd på samt att stärka och säkerställa unionens åtaganden när det gäller grundläggande rättigheter, icke-diskriminering och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Konferensen har vidare uppvisat ett brett stöd för att utveckla de sociala bestämmelserna i EG-fördraget. Även om detta är den ståndpunkt som det stora flertalet delegationer har, motsätter sig en delegation detta mycket kraftigt.

Ordförandeskapet föreslår vidare att unionen ges status som juridisk person och att ett förfarande utformas för hur ordförandeskapet kan förhandla fram avtal på unionens vägnar.

Förhandlingsläget

I fråga om grundläggande rättigheter råder bred enighet om tre förändringar. För det första skall fastslås i fördraget att "unionen bygger på principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna samt rättsstatsprincipen, vilka hävdas av medlemsstaterna" (artikel F). För det andra skall det krävas att varje europeisk stat som ansöker om att bli medlem av unionen skall respektera dessa principer (artikel O). För det tredje införs ett förfarande för att fastslå om det i någon medlemsstat fortlöpande förekommer allvarliga brott mot dessa principer samt möjliggöra en tillfällig indragning av vissa av den berörda statens rättigheter enligt fördraget (artikel Fa).

Det nederländska ordförandeskapet har noterat att tanken på att ansluta EU till Europakonventionen inte har stöd av majoriteten av medlemsstaterna. Man föreslår därför som ett alternativt sätt att garantera domstolskontroll av respekten för grundläggande rättigheter att föra in artikel F (se ovan) inom EG-domstolens jurisdiktion. Sverige har liksom Tyskland, Italien, Belgien, Finland, Portugal och Grekland förespråkat att EU skall tillträda konventionen.

Det nederländska ordförandeskapet har också kommit med ett nytt förslag till fördragsbestämmelse mot diskriminering. Enligt detta förslag kan Rådet genom enhälligt beslut, efter förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, vidta åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religiös övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. En knapp majoritet av medlemsländerna, däribland Sverige, önskar en sådan bestämmelse.

Motionen

Enligt Kristdemokraternas motion U515 skall EU-fördragen inledas med ett eget kapitel om mänskliga och sociala rättigheter (yrkande 5). Europarådets konvention om mänskliga rättigheter borde infogas i fördragstexten. Även Europarådets sociala stadga och den sociala stadga som ratificerades 1989 av elva medlemsstater bör föras in i EU:s fördrag.

Utskottets bedömning

Utskottet beklagar att ingen majoritet uppnåtts för tanken på att ansluta EU till Europakonventionen. Samtidigt noterar utskottet med tillfredsställelse att det råder bred enighet om att förstärka unionens engagemang i fråga om grundläggande rättigheter, icke-diskriminering och jämställdhet mellan kvinnor och män. Det pågår dessutom en diskussion om att införa sociala och ekonomiska rättigheter och bestämmelserna i det sociala avtalet i själva fördraget. Man diskuterar också utformningen av den rättsliga kontrollen av respekten för de grundläggande rättigheterna. Med det anförda får motion U515 yrkande 5 av Kristdemokraterna anses vara tillgodosedd.

Gällande ordning

Några regler för hur lång tid som högst får förflyta innan ett direktiv skall vara genomfört i nationell lagstiftning finns inte. Enligt propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19 s. 526) anges i allmänhet en period om 6–24 månader inom vilken resultatet skall vara uppnått. Vanligen innehåller direktiv också bestämmelser om skyldighet för medlemslandet att till kommissionen rapportera om genomförandet.

Motionen

Margit Gennser (m) framhåller i motion K913 att medlemskapet i EU inneburit att Sverige skall genomföra en rad EU-direktiv. EU-reglerna uppfattas ofta som svåra att förstå och följa och leder därför inte så sällan till ett betydande pappersarbete, ständigt nya informationer om vilka regler som gäller. Detta medför två stora problem: reglerna driver upp kostnaderna, och nya regler kommer att tillämpas mycket olika i skilda delar av landet. Att av EU antagna direktiv skall genomföras i svensk lagstiftning kan det enligt motionen inte finnas någon invändning mot, men det är av vikt att ikraftträdandetidpunkten fastställs så att de ovan påtalade problemen inte uppkommer. Motionären föreslår att riksdagen i ett uttalande till regeringen ger till känna vad i motionen anförts om väl tilltagna tidsfrister när det gäller ikraftträdande av nya EU-regler (yrkande 1).

Utskottets bedömning

Några regler för hur lång tid som högst får förflyta innan ett direktiv skall vara genomfört i nationell lagstiftning finns inte. Frågan bedöms från fall till fall mot bakgrund av bl.a. direktivets omfattning. När det gällde ett omfattande direktiv såsom det s.k. datadirektivet har medlemsländerna fått tre år på sig att omsätta det i nationell lagstiftning. Utskottet anser inte att frågan är av det slaget att regeringen bör ta något initiativ till reglering. Motionen bör avstyrkas.

Utträde ur unionen**Motionen**

Enligt motion U516 av Bengt-Ola Rytting (s) kommer det existerande missnöjet med medlemskapet att öka, när sambandet mellan de brutala nedskärningar som nu äger rum i Sverige och EMU:s konvergenskriterier står klart för medborgarna. För att i någon mån minska frustrationen hos befolkningen måste Sverige verka för att EU inför en utträdesparagraf (yrkande 2).

Frågans tidigare behandling

I KU:s yttrande till UU över skrivelsen om EU:s regeringskonferens (1995/96:KU5y) lämnades en utförlig bakgrund till frågan om suspension

och utträde ur unionen. Utskottet avstyrkte motionsyrkanden om införande av en utträdesparagraf av flera skäl. För det första skulle en bestämmelse om utträde inte ligga i linje med målsättningen i fördraget att skapa en allt fastare förening mellan medlemsstaterna. För det andra ansåg utskottet 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. För det tredje ansåg utskottet att det visserligen måste anses föreligga en möjlighet för en stat att utträda ur unionen. Utskottet ansåg 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.

Utrikesutskottet såg, i likhet med konstitutionsutskottet, inget behov av en reglering av utträdesfrågan.

Utskottets bedömning

Utskottet vidhåller sin ovan angivna uppfattning att en utträdesparagraf inte bör införas i fördraget. Motion U516 av Bengt-Ola Rytter (s) yrkande 2 bör avstyrkas.

Folkomröstning om nytt fördrag

Motionerna

Miljöpartiet anser i motion K605 att en folkomröstning skall hållas om resultatet av EU:s regeringskonferens och hänvisar till att folkomröstningar kommer att äga rum i flera andra medlemsländer. För svenska folket måste det enligt Miljöpartiet upplevas som en ren omyndighetsförklaring om andra länder skall avgöra EU:s och därmed vår framtid medan svenskarna får sitta vid sidan och titta på. Samma krav framförs av Miljöpartiet i följdmotionen U3 (yrkande 2).

Enligt motion U516 av Bengt-Ola Rytter (s) skall en folkomröstning hållas, om regeringskonferensen leder till icke betydelselösa förändringar (yrkande 3).

Utskottets bedömning

Utskottet anser det ännu vara för tidigt att ta ställning till frågan om folkomröstning med anledning av eventuella fördragsändringar. Utskottet anser att motionerna K605 från Miljöpartiet och U516 yrkande 3 av Bengt-Ola Rytter (s) bör avstyrkas.

Information och folkomröstning om EMU m.m.

Skrivelsen

Regeringen framhåller att starten av den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU) år 1999 innebär behov av anpassningar och

åtgärder i såväl den privata som den offentliga sektorn. Detta gäller oavsett om Sverige blir medlem i valutaunionen eller inte. För att ett deltagande i valutaunionen praktiskt skall vara möjligt måste förberedelserna ha inletts innan riksdagen skall ta ställning i denna fråga hösten 1997. Samtidigt är det angeläget att dessa praktiska förberedelser görs på ett sätt som inte inskränker Sveriges möjligheter att välja om vi skall delta i eller stå utanför valutaunionen.

Regeringen redovisar att den i augusti 1996 beslutat inrätta en samordningsfunktion inom Finansdepartementet samt att tillsätta fem arbetsgrupper med uppgift att arbeta med nationella praktiska förberedelser för ett eventuellt införande av euron i Sverige. Arbetsgrupperna har arbetat med områdena lagstiftning, finansiell sektor, näringslivssektor, offentlig sektor samt medborgarfrågor.

Motionerna

Frågan om *information om EMU/EU* tas upp i motion K909 av Ronny Olander (s). Motionären anför att frågan om Sverige skall gå med i den gemensamma valutaunionen är en av de största vi har haft att ta ställning till i modern tid. Det behövs en bred och saklig debatt, där medborgarna måste få tillgång till information som belyser alla aspekter. Det finns också stor anledning att från statsmakternas sida informera om hur EU utvecklats och vilka framgångar vi haft samt var det är viktigt att Sverige intar en starkare hållning och utvecklar arbetet i vissa gemensamma frågor och mellanstatligt samarbete i de tre olika pelarna.

Frågan om en *folkomröstning om svenskt deltagande i EMU* behandlas i två motioner. Vänsterpartiet framhåller i motion U11 att frågan om svenskt deltagande i EMU:s tredje steg inte var någon framträdande fråga i riksdagsvalet 1994. Den sittande riksdagen kan därför inte anses ha fullt mandat att besluta om detta deltagande, som är en mycket stor fråga, utan att först ha förankrat beslutet i en rådgivande folkomröstning. Enligt motionen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om nödvändigheten av en rådgivande folkomröstning om svenskt deltagande i EMU:s tredje steg (yrkande 15).

Miljöpartiet framhåller i motion U12 att Sverige inte skall gå med i EMU. Miljöpartiet anser dock frågan vara så viktig att den bör bli föremål för en folkomröstning (yrkande 1).

Pågående arbete

Som framgick ovan pågår arbete med nationella praktiska förberedelser för ett eventuellt införande av euron i Sverige. En av de fem arbetsgrupper som tillsatts har till uppgift att förbereda underlag för en informationskampanj i händelse av ett beslut att gå med i EMU men kommer också att informera om EMU på olika sätt innan beslutet fattas.

I en Ds 1997:7 *Praktiska euroförberedelser i Sverige* redovisas visst material från de fem arbetsgrupperna. Det skall utgöra underlaget till en broschyr som kommer att ges ut i april 1997. Målgruppen är vidareinforma-

törer (skolor, bildningsförbund, medborgarkontor, massmedier). Ett nyhetsbrev ges ut i samband med broschyren. Ytterligare nyhetsbrev kommer att ges ut med viss regelbundenhet fram till riksdagsbeslutet. Man tänker sig också att anordna seminarier. Samarbete sker med Information Rosenbad och Riksdagens EU-upplysning.

UD har under flera år bedrivit en omfattande informationsverksamhet om det europeiska integrationsarbetet. Verksamheten består av publikationer och annat informationsmaterial samt seminarier m.m. För år 1997 har anslagits 8,8 miljoner kronor till denna verksamhet (prop. 1996/97:1, utgiftsområde 5 s. 32, 1996/97:UU1).

Utskottets bedömning

Riksdagen skall ta ställning till frågan om svenskt deltagande i tredje etappen av EMU hösten 1997. För att ett deltagande skall vara praktiskt möjligt från starten 1999 måste förberedelserna ha inletts före riksdagsbeslutet. Regeringen betonar i skrivelsen att det är angeläget att dessa praktiska förberedelser görs på ett sätt som inte inskränker Sveriges möjligheter att välja om vi skall delta eller stå utanför.

Frågan om *information om EMU/EU* tas upp i motion K909 av Ronny Olander (s). Utskottet delar uppfattningen i motionen att det behövs en bred och saklig debatt om EMU, där medborgarna måste få tillgång till information som belyser alla aspekter. Utskottet vill framhålla att en av de fem arbetsgrupper som tillsatts för ovannämnda praktiska förberedelser har till uppgift att förbereda underlag för en informationskampanj i händelse av ett beslut att gå med i EMU. Gruppen kommer också att informera om EMU på olika sätt innan beslutet fattas.

Motionären anser också att det finns stor anledning från statsmakternas sida att informera bl.a. om hur EU utvecklats och om hur Sverige påverkat arbetet inom EU. Utskottet vill påpeka att den skrivelse som bl.a. behandlas i detta yttrande gäller en sådan redovisning som efterlyses av motionären. Skrivelsen föreligger för övrigt också i en kortversion.

Motionen får anses vara tillgodosedd med de åtgärder som angetts av utskottet.

En *folkomröstning om svenskt deltagande i EMU* föreslås i motionerna U11 yrkande 15 av Vänsterpartiet och U12 yrkande 1 av Miljöpartiet. Utskottet vill erinra om att Sverige deklarerade i medlemskapsförhandlingarna att ett slutligt svenskt ställningstagande avseende övergången till den tredje etappen av EMU kommer att göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med fördraget. Regeringen anförde att beslutsprocessen i Sverige inför övergången från fas två till fas tre är en intern svensk angelägenhet. Beslutet om Sverige skall ta detta steg skall fattas av riksdagen. Riksdagen har tidigare ställt sig bakom denna ordning. Enligt utskottet finns ingen anledning att ändra ordningen att riksdagen skall fatta beslutet om deltagande i EMU:s tredje fas. Motionerna bör avstyrkas.

Stockholm den 24 april 1997

På konstitutionsutskottets vägnar

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Birgitta Hambræus (c), Pär-Axel Sahlberg (s), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Kenneth Kvist (v), Frank Lassen (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nikos Papadopoulos (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Avvikande meningar

1. EU:s utveckling under 1996 på utskottets område

Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Som framhålls i" och slutar med "bör således avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Utskottet kan inte ställa sig bakom skrivelsens allmänt positiva och glätade bild av utvecklingen inom EU. Skrivelsen döljer att EU lider av stora demokratiska brister som gör det svårt för medborgarna, särskilt i de mindre länderna, att påverka utvecklingen. I demokratiska system är de folkvaldas rätt till initiativ grundläggande. I EU är initiativrätten i huvudsak ett monopol för den politiskt oberoende kommissionen. Denna kommission står under stark påverkan av starka lobbygrupper. I skrivelsen beskrivs Coreper endast som ett beredande organ. Detta är enligt utskottet missvisande. Tjänstemännen i Coreper fattar en rad beslut av lagstiftande karaktär som binder medlemsstaterna och som formellt bekräftas på rådsmötet. Ytterligare ett exempel på hur politiska frågor avgörs av tjänstemän är EG-domstolens förestående beslut om det svenska systembolagets rätt att existera. Genom ett beslut av oberoende jurister som aldrig ställs till svars i ett allmänt val kan en viktig grundförutsättning i svensk socialpolitik avskaffas.

Bristen på demokrati inom EU är enligt utskottet ett viktigt skäl till att Sverige bör motsätta sig att ytterligare makt överlämnas till EU:s institutioner. Som framhålls i motion U516 av Bengt-Ola Rytter (s) bör de inslag av mellanstatligt samarbete som finns inte minska. Den utveckling i federalistisk riktning som förespråkas i motion U515 av Kristdemokraterna, bl.a. genom att trepelarstrukturen föreslås försvinna, bör däremot motarbetas. Utskottet anser således att vad som anförts i motion U516 yrkande 6 bör ges regeringen till känna, medan motion U515 yrkandena 1 och 3 bör avstyrkas.

Utskottet välkomnar i och för sig regeringens skrivelse. I vissa fall ges relativt uttömmande redogörelser, i andra fall är redogörelserna alltför summariska. Också en belysning av misslyckanden och bakslag behövs för att ge en helhetsbild. Det vore också på sin plats att en mer ingående redogörelse lämnades för vilka effekter det svenska medlemskapet har haft. I skrivelsen förs praktiskt taget inga diskussioner om de demokratiska svagheter i EU:s

beslutssystem och vilka konsekvenser det medfört under verksamhetsåret. I enlighet med yrkande 1 i motion U11 från Vänsterpartiet bör denna brist i skrivelsen ges regeringen till känna.

Motionen innehåller också förslaget att tillsätta en utredning av hur medborgarnas makt över samhällsutvecklingen i praktiken påverkas av medlemskapet i EU. Utskottet har inhämtat att man inom Statsrådsberedningen förbereder direktiv till en utredning om medborgarna och makten där de förändringar som blivit följden av EU-medlemskapet särskilt skall belysas. Utskottet ser positivt på regeringens initiativ och förutsätter att utredningen tillsätts så snart som möjligt. Yrkande 2 i motion U11 är därmed tillgodosett.

2. Europaparlamentet

Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet kan konstatera" och slutar med "Kristdemokraterna anses tillgodosedda" bort ha följande lydelse:

Utskottet kan konstatera att regeringskonferensens förhandlingar om Europaparlamentets ställning hittills har lett fram till förslag om en fortsatt betydelsefull roll för parlamentet i beslutsprocessen och en förenkling och effektivisering av dess medverkan i lagstiftningsprocessen. I det irländska fördragsutkastet fastslås att ett starkt Europaparlament är en grundläggande del av en demokratisk union. Europaparlamentets befogenheter bör därför befästas när det gäller både dess politiska och lagstiftande verksamhet. Antalet lagstiftningsförfaranden minskar i huvudsak till tre: medbeslutande, rådfrågning och samtycke. Medbeslutandeförfarandet rationaliseras och parlamentet jämföras med rådet. Utskottet har inget emot den föreslagna förenklingen av beslutsprocesserna. Däremot anser utskottet inte att Europaparlamentet bör jämföras med rådet. Enligt utskottet är det viktigt att slå vakt om det mellanstatliga inslag i EU:s organisation som rådet utgör. Motionerna U14 yrkande 5 (delvis) från Folkpartiet och U15 yrkande 5 (delvis) samt U515 yrkandena 10 och 11 från Kristdemokraterna bör avstyrkas.

3. Rådet

Birgit Friggebo och Håkan Holmberg (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "De svenska utgångspunkterna" och slutar med "Kristdemokraterna vara tillgodosedda" bort ha följande lydelse:

En ökad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet på vissa områden bör enligt utskottet kunna övervägas. I fråga om röstviktningen bör EU:s beslutsregler förändras så att bakom besluten skall stå inte bara den majoritet av rösterna i ministerrådet som föreskrivs för de olika typerna av ärenden utan också länder som representerar en majoritet av unionens befolkning. En sådan förändring skulle innebära ett bibehållande av de olika ländernas nuvarande röstetal, som starkt gynnar de mindre länderna, men skulle skapa en garanti för att bindande beslut i ministerrådet har bakom sig länder som representerar ett flertal av befolkningen. Ett införande av principen om dubbla majoriteter skulle underlätta upptagandet av nya medlemmar. Vad nu anförts bör med bifall till motion U14 yrkande 5 (delvis) av Folkpartiet ges

4. Rådet

Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”De svenska utgångspunkterna” och slutar med ”Kristdemokraterna vara tillgodosedda” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet bör Sverige motsätta sig en ökad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet. Det mellanstatliga inslaget bör, som utskottet tidigare framhållit, inte minska. I fråga om röstviktningen är det viktigt att Sveriges inflytande inte minskar och att balansen mellan stora och små medlemsstater inte undermineras. I utvidgningsperspektivet bör Sverige därför verka för en extrapolering av dagens system. Utskottet föreslår att motionerna U14 yrkande 5 (delvis) av Folkpartiet samt U15 yrkande 5 (delvis) och U515 yrkandena 15 och 17 av Kristdemokraterna avstyrks.

5. Domstolen

Kenneth Kvist (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Utskottet motsätter sig” och slutar med ”och framgår ovan” bort ha följande lydelse:

Utskottet stödjer förslaget i motion Jo794 av Hanna Zetterberg (v) att i miljöärenden införa en omvänd bevisföring (yrkande 7) och inrätta en särskild miljöinstans (yrkande 8).

6. Subsidiaritet m.m.

Birgit Friggebo och Håkan Holmberg (fp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”I regeringskonferensen diskuteras” och slutar med ”yrkande 4 avstyrks” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet bör Sverige vara pådrivande för att subsidiaritetsprincipen stärks i EU:s fördrag. Ett sätt att stärka denna princip skulle vara att införa en kompetenskatalog, men det står redan nu klart att regeringskonferensen inte kommer att resultera i en sådan katalog. I stället bör subsidiaritetsprincipen stärkas genom att artikel 235 omarbetas. Detta bör regeringen med bifall till motionerna U509 och U14 yrkande 4 från Folkpartiet ges till känna. Motion U515 yrkande 4 av Kristdemokraterna bör avstyrkas.

7. Subsidiaritet m.m.

Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”I regeringskonferensen diskuteras” och slutar med ”yrkande 4 avstyrks” 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. Ett avskaffande av bestämmelsen bör också leda

till att EU:s kompetensområden kan klarare avgränsas. Ett uttalande av denna innebörd bör göras av riksdagen med anledning av motionerna U14 yrkande 4 och U509 yrkande 4 från Folkpartiet, medan motion U515 yrkande 4 från Kristdemokraterna bör avstyrkas.

8. Utökat samarbete – flexibilitet

Birgitta Hambræus (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Flexibilitet har kommit" och slutar med "motionen bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Strävan mot en allt fastare sammanslutning av medlemsstaterna är inskriven i EU:s grunddokument, och ett utvidgat samarbete, en federativ utveckling, tycks också vara det mål regeringskonferensen styr mot. Flexibilitet diskuteras i den meningen att vissa länder går före och ger de andra "hjälp" att komma efter.

Regeringens utgångspunkt i regeringskonferensen är emellertid 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.

Enligt utskottets uppfattning är det mycket troligt att vissa länder också i framtiden tänker behålla suveränitet och även återta en del beslutsbefogenheter som man överlåtit, utan att för den skull ge upp ett nära samarbete med EU eller vilja hindra andra länder från att ingå en fastare sammanslutning. I detta läge anser utskottet att regeringen bör bejaka tanken på flexibilitet som en önskvärd förstahandslösning, inte bara som en "sista utväg". För att EU skall förbli ett fredsprojekt bör en mångfald av samarbetsformer permanent kunna utvecklas i EU. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna med anledning av motion U15 yrkande 2 av Kristdemokraterna.

9. Utökat samarbete – flexibilitet

Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Flexibilitet har kommit" och slutar med "motionen bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Utökat samarbete har kommit att bli en av konferensens viktigaste frågor. Begreppet innebär att det skall finnas en möjlighet för ett visst antal länder att samarbeta närmare på särskilda områden.

För svensk del är det ett intresse att den fortsatta integrationen – även i ett utvidgningsperspektiv – bygger på ett sammanhållet samarbete inom ett enhetligt institutionellt ramverk. Utskottet kan inte acceptera en ordning där några länder går före och på så sätt kan styra unionens framtid medan övriga förväntas följa med i efterhand. Utskottet anser att regeringen bör motarbeta de olika arrangemang som går under benämningen utökat samarbete.

Utskottet kan således inte dela den villkorligt positiva inställning som kommer fram i motion U15 yrkande 2 av Kristdemokraterna. Det finns därför ingen anledning för utskottet att ta ställning till den lista på villkor som finns i motionen. Utskottet anser att motionen bör avstyrkas.

Birgitta Hambraeus (c), Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som med "Utskottet vidhåller sin" och slutar med "bör avstyrkas" 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. Regeringen bör således vid regeringskonferensen verka för att utträdesfrågan fördragsregleras. Det anförda bör med bifall till motion U516 yrkande 2 av Bengt-Ola Rytting (s) ges regeringen till känna.

11. Folkomröstning om nytt fördrag

Birgitta Hambraeus (c), Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet anser det" och slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att en folkomröstning skall hållas om resultatet av EU:s regeringskonferens, om de föreslagna förändringarna av EU:s traktat skulle inkräkta på Sveriges suveränitet. Motionerna K605 av Miljöpartiet och U516 yrkande 3 av Bengt-Ola Rytting (s) bör bifallas.

12. Information och folkomröstning om EMU m.m.

Birgitta Hambraeus (c), Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "En *folkomröstning* om" och slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Frågan om ett svenskt deltagande i EMU:s tredje steg var ingen framträdande fråga i riksdagsvalet 1994. Därför kan enligt utskottet den sittande riksdagen inte anses ha fullt mandat att besluta i frågan om detta deltagande utan att först ha förankrat beslutet i en folkomröstning. Utskottet anser således att motionerna U11 yrkande 15 av Vänsterpartiet och U12 yrkande 1 av Miljöpartiet bör bifallas.

Till utrikesutskottet.....	1
Utskottet	1
EU:s utveckling under 1996 på utskottets område	1
Skrivelsen.....	1
Motionerna	3
Utskottets bedömning.....	4
Regeringskonferensen 1996 – allmänt	5
Bakgrund.....	5
Skrivelsen.....	5
Förhandlingsordningen.....	5
Dagordningen	6
Förhandlingsläget	7
Utskottets bedömning.....	8
Beslutsprocessen inom EU och institutionerna	8
Allmänt.....	8
Svenska utgångspunkter	8
Det irländska ordförandeskapet	8
Förhandlingsläget	8
Motionen	9
Utskottets bedömning	9
Europaparlamentet	9
Svenska utgångspunkter	9
Det irländska ordförandeskapet	10
Förhandlingsläget	10
Motionerna	10
Utskottets bedömning	11
Rådet	12
Svenska utgångspunkter	12
Det irländska ordförandeskapet	13
Förhandlingsläget	13
Motionerna	13
Utskottets bedömning	14
Kommissionen.....	15
Svenska utgångspunkter	15
Det irländska ordförandeskapet	15
Förhandlingsläget	15
Motionerna	15
Utskottets bedömning	16
Domstolen	16
Svenska utgångspunkter	16
Det irländska ordförandeskapet	16
Motionerna	17
Frågans tidigare behandling.....	17
Utskottets bedömning	17
Revisionsrätten	17
Svenska utgångspunkter	17

Det irländska ordförandeskapet	18
Förhandlingsläget	18
Utskottets bedömning	18
Regionkommittén	18
Svenska utgångspunkter	18
Det irländska ordförandeskapet	18
Förhandlingsläget	18
Motionen	18
Utskottets bedömning	19
Medlemsstaternas parlament	19
Svenska utgångspunkter	19
Det irländska ordförandeskapet	19
Förhandlingsläget	19
Utskottets bedömning	20
Subsidiaritet m.m.	20
Svenska utgångspunkter	20
Det irländska ordförandeskapet	21
Förhandlingsläget	22
Skrivelsen	22
Motionerna	22
Utskottets bedömning	23
Utökat samarbete – flexibilitet	24
Svenska utgångspunkter	24
Förhandlingsläget	24
Motionen	26
Utskottets bedömning	26
Öppenhet och insyn i EU:s institutioner	27
Svenska utgångspunkter	27
Det irländska ordförandeskapet	27
Skrivelsen	28
Förhandlingsläget	28
Motionerna	29
Utskottets bedömning	29
Grundläggande rättigheter och icke-diskriminering	30
Svenska utgångspunkter	30
Det irländska ordförandeskapet	30
Förhandlingsläget	31
Motionen	31
Utskottets bedömning	31
Ikraftträdande av direktiv	32
Gällande ordning	32
Motionen	32
Utskottets bedömning	32
Utträde ur unionen	32
Motionen	32
Frågans tidigare behandling	33
Utskottets bedömning	33

Folkomröstning om nytt fördrag	33
Motionerna	33
Utskottets bedömning.....	33
Information och folkomröstning om EMU m.m.	34
Skrivelsen.....	34
Motionerna	34
Pågående arbete.....	34
Utskottets bedömning.....	35
Avvikande meningar	36
1. EU:s utveckling under 1996 på utskottets område	36
2. Europaparlamentet	37
3. Rådet	37
4. Rådet	38
5. Domstolen	38
6. Subsidiaritet m.m.	38
7. Subsidiaritet m.m.	39
8. Utökat samarbete – flexibilitet	39
9. Utökat samarbete – flexibilitet	39
10. Utträde ur unionen.....	40
11. Folkomröstning om nytt fördrag	40
12. Information och folkomröstning om EMU m.m.....	40