

Sverige, EU och framtiden

*EU 96-kommitténs
bedömningar inför regerings-
konferensen*

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015

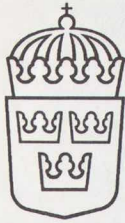


National Library
of Sweden

SOU 1996:19

Sverige, EU och framtiden

*EU 96-kommitténs
bedömningar inför regerings-
konferensen*



Statens offentliga utredningar
1996:19
Utrikesdepartementet

A: Ref KB
Occ 50
25

Sverige, EU och framtiden

EU 96-kommitténs bedömningar
inför regeringskonferensen

Betänkande av EU 96-kommittén
Stockholm 1996



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Detta betänkande ersätter den otryckta version som offentliggjordes den 8 februari 1996. I betänkandet har vissa redaktionella ändringar av texten i den otryckta versionen gjorts i fråga om redovisningen av innehållet i reflektionsgruppens rapport. Bl.a. har redovisningen, som inte är avsedd att vara uttömmande, försetts med hänvisningar till olika avsnitt i rapporten (den engelska textversionen).

Till statsrådet Mats Hellström

Genom beslut den 9 mars 1995 beslöt regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag dels att låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid 1996 års regeringskonferens, dels att stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsyttringar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Den 10 april 1995 utsågs riksdagsledamoten Björn von Sydow (s) till kommitténs ordförande. Till ledamöter utsågs samma dag dåvarande riksdagsledamoten Siv Holma (v) och riksdagsledamöterna Georg Andersson (s), Bo Könberg (fp), Göran Lenmarker (m), Berit Löfstedt (s), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s) och Sten Tolgfors (m). Den 24 juli 1995 entledigades Bo Könberg från uppdraget. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Birgit Friggebo (fp) till ledamot i kommittén. Den 14 september 1995 entledigades Georg Andersson från uppdraget och i hans ställe utsågs riksdagsledamoten Berit Andnor (s) till ledamot i kommittén.

Den 19 maj 1995 förordnades departementsrådet Ingrid Larén Marklund till huvudsekreterare och docenten Gullan Gidlund till sekreterare i kommittén. Till biträdande sekreterare förordnades den 15 augusti 1995 fil.kand. Eva Sterndal och den 10 november 1995 jur.kand. Pia Nyman. Till pressekreterare utsågs den 30 juni 1995 redaktör Anders Bolling. Samma dag anställdes Sang Nyman som assistent till utredningen.

Kommittén har antagit namnet EU 96-kommittén.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande (SOU 1996:19) Sverige, EU och framtiden. På ett antal punkter i betänkandet har reservationer lämnats av vissa ledamöter.

Stockholm den 8 februari 1996.

Björn von Sydow

Berit Andnor

Birgit Friggebo

Siv Holma

Göran Lenmarker

Berit Löfstedt

Helena Nilsson

Mats Odell

Marianne Samuelsson

Yvonne Sandberg-Fries

Sten Tolgfors

/Ingrid Larén Marklund

Innehåll

1	Inledning	3
2	Direktiven	5
3	Kommitténs utredningsuppdrag	7
3.1	Expertrapporter	7
3.2	Övrigt utredningsarbete	9
4	1996 års regeringskonferens med EU:s medlemsstater	13
5	Det framtida EU	15
6	EU:s utvidgning	17
6.1	Allmänna aspekter på östutvidgningen	17
6.2	Genomförande av östutvidgningen	20
6.3	Medlemsländernas inflytande	21
7	Kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsländerna; subsidiaritet	25
8	Demokratisk kontroll	29
8.1	Offentlighet och insyn	29
8.2	Europaparlamentet och nationella parlament	31
8.3	Maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet	34
8.4	Folkomröstningar	37
9	Medborgarskap och mänskliga rättigheter	39
9.1	Medborgarskap	39
9.2	Mänskliga rättigheter	41
10	Utträde och uteslutning	45
11	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken	47

12	Samarbete i rättsliga och inrikes frågor	53
13	Vissa sakfrågor	55
13.1	Allmänt	55
13.2	Miljöpolitik	56
13.3	Jämställdhet	57
	<i>Reservationer</i>	59
	<i>Bilaga Kommittédirektiv</i>	73
3	Kommitténs utredningsuppdrag	7
3.1	Expertgrupper	7
3.2	Övrigt utredningsarbete	9
4	1996 års regeringsskizsen med EU:s medlemsstat	13
5	Det främsta EU	15
6	EU:s utvärdering	17
6.1	Allmänna aspekter på utvärderingen	17
6.2	Gemenskande av utvärderingen	20
6.3	Medlemsländernas inflyande	21
7	Kompetensfördelningen mellan nationen och medlems- ländernas kompetens	22
8	Demokratisk kontroll	29
8.1	Öppenhet och insyn	29
8.2	Europaparlamentet och nationella parlament	31
8.3	Maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutfattandet	34
8.4	Folkomröstningar	37
9	Medborgarskap och mänskliga rättigheter	39
9.1	Medborgarskap	39
9.2	Mänskliga rättigheter	41
10	Utvärdering och utvärdering	45
11	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken	47

1 Inledning

EU 96-kommittén, framlägger härmed ett betänkande, som innehåller kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen.

Kommittén har, enligt regeringens direktiv, varit oförhindrad att där den finner lämpligt göra sådana bedömningar i enskilda sakfrågor som kan vara av värde vid beredningen av svenska förhandlingspositioner.

Under vårt arbete med att beställa utredningar kring EU:s framtid har vi givetvis diskuterat olika aspekter av de aktuella frågeställningarna. Detsamma gäller när kommittén diskuterat inriktningen av sina seminarier och hearingar. Dessa har också lett till impulser. Kommittén har därför funnit att det vore av värde att presentera bedömningar i flera frågor.

Vi har i detta arbete utgått från de ingivna expertrapporterna, erfarenheter från seminarierna m.m. Vi har också i vårt betänkande tagit med relevanta delar av den s.k. reflektionsgruppens rapport i december 1995. Vi har på detta sätt kunnat göra våra bedömningar i ljuset både av de svenska inläggen och av debatten i EU.

Sammanfattningarna av expertrapporterna och reflektionsgruppens rapport är gjorda av kommitténs sekretariat, främst departementsrådet Ingrid Larén Marklund. Kommitténs bedömningar är däremot givetvis kommitténs egna. På några punkter har reservationer avgivits från vissa ledamöters sida.

EU 96-kommittén hoppas att detta betänkande, liksom expertrapporter till kommittén och kommitténs övriga skrifter, skall kunna tjäna som underlag för debatten i Sverige och EU om Europas och EU:s framtid.

EU 96-kommittén avser att senare inge en skrivelse till regeringen kring de erfarenheter kommittén gjort under sitt arbete, bl.a. när det gäller kunskaps- och expertläget i Sverige beträffande den typ av frågeställningar som vi behandlar i detta betänkande.

2 Direktiven

EU 96-kommittén tillsattes med syfte att dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid EU:s regeringskonferens 1996, dels stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

I direktiven sägs att det är av stor vikt att vi i Sverige dels grundligt analyserar de frågor som kommer att stå i centrum vid konferensen, dels för en öppen diskussion om de förväntningar och ambitioner som vi har avseende EU-samarbetet liksom vad som bör ligga utanför detta samarbete. En strävan måste vara att en bred, offentlig debatt kan komma till stånd kring dessa frågor.

Beträffande kommitténs ena huvuduppgift - att låta utreda viktiga sakfrågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen - nämns i direktiven ett antal områden som kommittén bör belysa. Det framhålls att kommittén inte har till uppgift att lägga fram förslag till svenska ståndpunkter vid regeringskonferensen utan att det är regeringens sak att i samråd med riksdagen lägga fast dessa ståndpunkter. Kommittén skall dock vara oförhindrad att, där den finner lämpligt, göra sådana bedömningar i enskilda sakfrågor som kan vara av värde vid beredningen av svenska förhandlingspositioner.

Beträffande kommitténs andra huvuduppgift - att anordna aktiviteter för att stimulera offentlig debatt om regeringkonferensen - betonas i direktiven att kommittén särskilt skall lägga sig vinn om att både positiva och negativa uppfattningar kommer till uttryck och att debatten förs runt om i landet.

Kommitténs direktiv bifogas i sin helhet som bilaga.

3 Kommitténs utredningsuppdrag

3.1 Expertrapporter

Ett av EU 96-kommitténs huvuduppdrag är att låta utreda viktiga sakfrågor inför regeringskonferensen. Enligt regeringens direktiv skall kommittén också "identifiera andra viktiga frågor som kommer att behandlas vid konferensen, och närmare analysera dessa utifrån svenska intressen".

För att fullfölja denna uppgift har EU 96-kommittén givit experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att utreda ett antal viktiga områden. En viktig målsättning med expertuppdragen har varit att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor - inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Därför har det krävts ett ganska brett utredningsfält. Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

- insyn och öppenhet,
- EU:s framtida utvidgning - såväl konsekvenser som genomförande (bl.a. behoven av anpassning, relationerna mellan små och stora stater och andra maktrelationer),
- subsidiaritetsprincipen,
- den demokratiska kontrollen (Europaparlamentets och de nationella parlamentens roller, maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet),
- instrument för legitimitet (folkomröstningar och möjligheten att säga upp EU:s fördrag),
- EU-medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- miljöpolitik,
- jämställdhet,
- regionalpolitik,
- gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
- rättsliga och inrikes frågor.

Som framhålls i regeringens skrivelse om regeringskonferensen och som

framgår av följande avsnitt om regeringskonferensen och de frågor som skall behandlas där är EMU inte tänkt att bli ett ämne för konferensen. Med anledning av detta har EU 96-kommittén beslutat att inte låta utreda frågor om EMU. Regeringen har den 19 oktober 1995 tillsatt en utredning som skall analysera för- och nackdelar med ett svenskt deltagande i tredje etappen av EMU. Kommittén har i januari 1996 överlagt med EMU-utredningen, som beslutat att frågan om en sysselsättningsunion skall beaktas inom ramen för vissa av den utredningens expertuppdrag. Dessa beräknas föreligga i maj 1996.

Fram till början av februari 1996 har följande expertrapporter publicerats:

- SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU (Magnus Jerneck).
- SOU 1995:131, Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser (Janerik Gidlund, *Den "bysantinska komplexiteten" i Europeiska unionen*, Göran Lysén, *Maktbalansen mellan EG/EU:s institutioner jämte medlemsstaternas ställning*).
- SOU 1995:132, Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat-stormakt: svenskt identitetsbyte (Mikael af Malmborg, *Historiska perspektiv på EU:s östutvidgning*, Åke E Andersson, *Ekonomisk integration av Öst- och Västeuropa*, Bengt Sundelius, *Sverige bortom småstatsbildningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa*).
- SOU 1996:6, Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU (Statskontoret; projektledare Thomas Pålsson).

Klara för publicering är också dessa:

- SOU 1996:7, Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen (Gunilla Herolf, Rutger Lindahl).
- SOU 1996:15, Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning (Jan Åke Dellenbrant, Rutger Lindahl, *Demokratikravet och EU:s sjätte utvidgning*, Kaj Hobér, *Vägen österut, Författningsrättsliga aspekter på EU:s utvidgning till Central- och Östeuropa*, Claes Göran Alvstam, *EU:s östutvidgning - En ekonomisk sammanfogning genom variabel geometri*, Ninna Rösiö, *Östutvidgningen och dess eventuella konsekvenser för medlemskapsvillkoren*).
- SOU 1996:16, Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU (Rune Premfors, *Folkomröstningar och Europeisk integration*, Lena Stenwall, Ingrid Larén Marklund, *Att utträda eller uteslutas ur Europeiska*

unionen, Ulf Bernitz, Hedvig Lokrantz Bernitz, Medborgarskap i EU - räckvidd och innebörd, Ulf Bernitz, Fredrik Bergström, Rättsligt skydd av grundläggande fri- och rättigheter i den europeiska unionen).

- *Europeiska offentligheter* (Magnus Isberg, Ulf Christoffersson, Nina Ersman).
- *Den demokratiska legitimiteten. De folkvalda parlamentens roll i EU* (Torbjörn Bergman, Gullan Gidlund).
- *Kvinnor, män och den europeiska unionen* (Maria Oskarsson).
- *EG-rätten och jämställdheten* (Margareta Wadstein).

Vidare kommer rapporter om förhållandet mellan stora och små stater ur ett juridiskt perspektiv, rättsliga och inrikes frågor och variabel geometri, miljöpolitik och regionalpolitik att publiceras.

Sammanlagt presenterar kommittén ett tjugotal expertrapporter.

3.2 Övrigt utredningsarbete

Småskrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills (februari 1996) har tio skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s första, andra och tredje pelare, unionens framtida utvidgning institutionernas interna spelregler. Några skrifter sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat.

Seminarier, hearingar

En annan av kommitténs aktiviteter är att arrangera seminarier och hearingar. Till och med början av februari 1996 hade åtta centrala arrangemang genomförts i Stockholm med följande teman:

- Allmän hearing med organisationsföreträdare och debattörer om svenska intressen inför EU:s regeringskonferens. 22-23 maj 1995.
- "The road to the Intergovernmental Conference". Företrädare från EU-länder med erfarenhet från tidigare regeringskonferenser. 13 juli 1995.
- EU:s framtida utvidgning. 23-24 augusti 1995.
- "Sverige i EU - makt, öppenhet, kontroll". Svenska erfarenheter efter nio månaders medlemskap. 28 september 1995.

- "Medborgaren i det utvidgade EU - frihet och säkerhet". Om EU:s tredje pelare. 1 november 1995.
- "Säkerhet nu - säkerhet i framtiden?" Om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. 18 december 1995.
- "Who's to decide what?" Om institutionella frågor. Medverkande från ett flertal andra EU-länder. 25 januari 1996.
- "Lägga till eller dra ifrån?" Om politikområdena i EU:s första pelare. 26 januari 1996.

Ytterligare ett centralt seminarium - om debatt, förslag och positioner i andra EU-länder - planeras till slutet av februari.

Vid sidan av de Stockholmsbaserade seminarierna och hearingarna arrangerar kommittén ett antal regionala möten över hela landet i samarbete med lokala aktörer. Sådana hade fram till början av februari ägt rum i följande städer:

- Örebro (2 november 1995),
- Umeå (8 januari 1996),
- Kiruna (18 januari 1996),
- Borlänge (22 januari 1996),
- Östersund (29 januari 1996),
- Linköping (5 februari 1996),

Ytterligare fyra regionala möten planeras i Kalmar, Visby, Göteborg respektive Malmö.

Fördelning av medel

Som framgår av regeringens direktiv har EU 96-kommittén haft särskilda medel till sitt förfogande för att stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor. Kommittén skall därvid vinnlägga sig om att "både positiva och negativa uppfattningar kommer till uttryck och att debatten förs runt om i landet".

I september 1995 gick en inbjudan ut att söka pengar hos EU 96-kommittén för detta ändamål. De drygt 10 miljoner kronor kommittén hade till sitt förfogande fördelades sedan mellan 55 skolor, organisationer och andra (över 300 ansökningar inkom). Som ram för hur medlen skulle användas ställde kommittén upp tre program:

folkbildning (med ett övergripande mål att minst 60 procent av befolkningen skall känna till regeringskonferensen innan den inleds), kunskaps- och åsiktsbildning bland gymnasieungdom och debatt kring de svenska positionerna.

utvärdering av utbildningen. Utvärderingen ska kunna bli en viktig del i regeringens arbete med att utvärdera utbildningen och dess påverkan på arbetsmarknaden och utbildningspolitiken. 18 december 1995.

- "Who's to decide what?" Om institutionella frågor. Medverkande från ett flertal andra EU-länder. 25 januari 1996.

- "Lägga till eller dra ifrån?" Om politiska frågor i EU's första plöja. 26 januari 1996.

Ytterligare ett centralt seminarium - en debatt, förslag och positioner i andra EU-länder - planeras till slutet av februari.

Vid sidan av de Stockholmsbaserade seminarier och konferenser arrangerar kommittén ett antal regionala möten över hela landet i samarbete med lokala aktörer. Sådana hade fram till början av februari ägt rum i följande städer:

- Örebro (2 november 1995),
- Umeå (5 januari 1996),
- Kiruna (18 januari 1996),
- Borlänge (22 januari 1996),
- Östersund (29 januari 1996),
- Linköping (5 februari 1996).

Ytterligare fyra regionala möten planeras i Kalmar, Visby, Göteborg respektive Malmö.

Fördelning av medel

Som framgår av veckoringens direktiv har EU 96-kommittén haft särskilda medel till sitt förfogande för att stimulera den offentliga debatten kring regeringens konferensens huvudsakliga. Kommittén skall därvid särskilt ta hänsyn till både positiva och negativa uppfattningar kommer till uttryck och att debatten får rum i landet.

I september 1995 gick en subjudan ut att söka pengar hos EU 96-kommittén för detta ändamål. De drygt 10 miljoner kronor kommittén hade till sitt förfogande fördelades sedan mellan 35 skolor, organisationer och andra (över 300 ansökningar inkom). Som ram för hur medlen skulle användas ställde kommittén upp ett program:

4 1996 års regeringskonferens med EU:s medlemsstater

Enligt Unionsfördraget (artikel N 2) skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Översynen av fördraget skall också äga rum med sikte på att EU skall utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

För att förbereda regeringskonferensen beslutade Europeiska rådet på Korfu i juni 1994 att tillsätta en s.k. reflektionsgrupp med företrädare för de 15 medlemsländernas utrikesministrar, kommissionen och Europaparlamentet. Gruppens uppgift var att utarbeta en dagordning, men inte att förhandla om själva frågorna. Den inledde sitt arbete vid ett möte i Messina den 2 juni 1995 och avslutade det med en slutrapport, som presenterades på Europeiska rådets möte i Madrid 15-16 december 1995.

Slutrapporten togs emot väl under Madridmötet, som också fastslog startdatum och plats för regeringskonferensen: den 29 mars 1996 i den italienska staden Turin. Vid Madridmötet fastslogs också att regeringskonferensen skall hålla regelbundna möten i princip en gång i månaden på utrikeministernivå. Arbetet skall förberedas av en grupp av företrädare för varje medlemsstats utrikesminister och kommissionens ordförande. Vidare fastslogs att Europaparlamentet skall vara nära knutet till konferensens arbete. Företrädare för de länder i Central- och Östeuropa med vilka Europaavtal ingåtts samt Malta och Cypern skall underrättas regelbundet om utvecklingen av diskussionerna och beredas tillfälle att redogöra för sina synpunkter i samband med ordförandeskapets möten.

Europeiska rådet framhöll också vid Madridmötet att regeringskonferensen bör studera de bestämmelser i Unionsfördraget som enligt fördraget skall ses över, liksom de frågor som Europeiska

rådet vid tidigare toppmöten beslutat skall granskas av konferensen. Europeiska rådet framhöll att regeringskonferensen rent allmänt bör studera de förbättringar som måste genomföras i fördragen för att anpassa unionen till dagens verklighet och morgondagens krav. Detta bör ske mot bakgrund av reflektionsgruppens arbete.

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

Reflektionsgruppen konstaterar att den preliminära dagordningen kommer att kompletteras, i enlighet med artikel N, med andra frågor från medlemsstaterna eller institutionerna. I princip kan vilka frågor som helst tas upp på konferensen. Under förutsättning att något land inte framför krav på fördragsändringar beträffande den ekonomiska och monetära unionen (EMU) kommer denna troligen inte att tas upp på konferensen.

5 Det framtida EU

Reflektionsgruppen (Del två, p. 12-16): Europeiska unionens allmänna mål är fred och frihet, inre och yttre säkerhet, demokrati och välfärd för Europas medborgare och solidaritet mellan dem. Dessa mål måste regeringskonferensen bekräfta och förstärka. Härutöver måste ett antal principer, som grundar sig på den kärna som karakteriserar gemenskapen som en rättsgemenskap behållas. Detta innefattar att hålla fast vid och utveckla det gemensamma regelverket utan att förhindra nödvändig flexibilitet och att konsolidera en enhetlig institutionell ram. Det krävs, alldeles oavsett vilka lösningar som blir resultatet av regeringskonferensen i fråga om Unions/gemenskapsstruktur eller trepelarstruktur eller en enda pelare, att unionen agerar mera konsistent på alla områden.

Gruppen motsätter sig varje lösning som innebär ett Europa à la carte. Flexibilitet kan bara tillåtas under vissa särskilt angivna omständigheter (t.ex. tillfälliga åtgärder); avsteg från gemensamma principer och mål får inte tillåtas. Graden av flexibilitet kan dock variera både i fråga om olika områden under respektive pelare och i fråga om de nuvarande medlemsländerna och de potentiella kandidatländerna. Beträffande dessa kan graden av flexibilitet endast definieras mera klart i samband med anslutningsförhandlingarna för dessa. En "kritisk massa" av gemensamma regler sätter dock en klar gräns för flexibilitet (se också *avsnitt 6.2*).

Kommitténs bedömning: Den allmänna målsättningen för unionen är fred och säkerhet, demokrati, öppenhet, välfärd och en bra miljö. Det som står i fokus för framtiden är enligt kommitténs mening unionens utvidgning med nya medlemsländer, demokrati och effektivitet. Att medborgarna upplever unionen som legitim är ett grundläggande mål.

För Sveriges del är det viktigt att konstatera att Sverige bör förbli medlem av unionen. Som medlem i unionen bör Sverige ha en egen identitet och självsyn. De flesta politiska besluten fattas nationellt och inte på unionsnivå. Det regelverk som är gemensamt (första pelaren)

skall med så få undantag som möjligt gälla för alla medlemsländer. Liksom reflektionsgruppen motsätter sig kommittén ett Europa à la carte, dvs. att medlemsländerna har obegränsad rätt att välja ut de politik- och rättsområden som de vill delta i. I princip skall inte heller s.k. variabel geometri råda, dvs. att vissa länder i enlighet med fastställda, inte nödvändigtvis tidsbegränsade, undantag inte deltar i vissa politikområden. En union med flera hastigheter, dvs. att alla medlemsländer har samma mål men att det ges möjlighet för olika medlemsländer att uppnå målen vid olika tidpunkter är ett realistiskt scenario särskilt med tanke på den förestående utvidgningen. Denna metod har också tillämpats vid tidigare anslutningar. För de nya medlemsländerna i en utvidgad union måste generösa övergångslösningar finnas.

Unionen måste bygga på olika element som gör det möjligt för medborgarna att vara delaktiga i unionens verksamhet. Ett sådant element är öppenhet som princip i alla institutioner och i beslutsproceduren. Ett annat element är fortsatt likabehandling av unionens officiella språk. Alla medborgare i unionen skall kunna ta del av besluten på sitt eget språk och kommunicera med unionens institutioner på sitt eget språk.

Antalet arbetspråk i institutionerna bör som för närvarande däremot kunna vara begränsat.

EMU regleras i Unionsfördraget. Sverige har anslutit sig till fördragsbestämmelserna. Det är Sveriges riksdag som slutligen avgör om Sverige skall delta i den monetära unionen.

6 EU:s utvidgning

6.1 Allmänna aspekter på östutvidgningen

Expertrappporter: *"Historiska perspektiv på EU:s östutvidgning"* tar bl.a. upp frågan om gränserna i ett utvidgat EU. Det konstateras att EU kommer att få ett nytt slags gränsproblem. Unionens yttre gränser och de etnonationella gränserna kommer i vissa avseenden att avvika från varandra. Förhoppningarna är stora på att den europeiska integrationen och medlemskapet skall gynna ett mellanfolkligt umgänge i området och befästa demokratin (liksom varit fallet i de f.d. högerdiktaturerna i Sydeuropa). EU kan som projekt ha sin styrka just i det faktum att det är mångfacetterat. En europeisk statsbildning skulle garantera vitalitet och tolerans.

I rapporten *"EU:s östutvidgning - En ekonomisk sammanfogning genom variabel geometri"* sägs att utrikeshandeln mellan öst och väst hade ändrat karaktär långt innan den politiska förändringsprocessen blev synlig på allvar. Integrationen med EU har kommit mycket långt i länder som Polen, Ungern, Tjeckien och Slovakien. De baltiska staternas ringa storlek och starka industriella band med övriga republiker i f.d. Sovjetunionen gör det extra motiverat att inkorporera dessa i integrationsprocessen. Finland och Sverige bör ha en särskild mission att fylla i en sådan process. Utvidgningen bör ske etappvis och i flera steg. En stegvis anslutning får inte samtidigt klippa av existerande band.

En strukturell ekonomisk analys av östutvidgningen läggs fram i rapporten *"Ekonomisk integration av Öst- och Västeuropa"*. Olika ekonomiska faktorer, investeringsförmåga, jordbruksproblem, ekonomisk stabilitet, handelsberoende, vetenskapsnivå, goda ekonomiska grannrelationer, specialiseringsfördelar och omvandlingsförmåga bildar utgångspunkt för en utvärdering av en möjlig prioritetsordning vid valet av anslutning av nya medlemmar i unionen. Därvid placeras Tjeckien, Estland och Slovakien i en första grupp, Ungern, Slovenien och Lettland i en andra grupp och Polen, Litauen och Bulgarien i en tredje grupp.

I rapporten "*Demokratikravet och EU:s sjätte utvidgning*" påvisas betydelsen av de grundläggande demokratikrav som medlemsländerna måste uppfylla. Resonemang kring krav inom demokratiområdet förekommer i en rad texter från EU:s institutioner. I dessa talas bl.a. om pluralism och flerpartisystem, fria och demokratiska val, liksom fri opinionsbildning, mediernas frihet, m.m. EU:s demokratikrav tillhör dock de frågor som är otillräckligt belysta.

De östeuropeiska länderna befinner sig fortfarande i en demokratisk konsolideringsfas där de flesta, men inte alla, egenskaper som kännetecknar en demokrati av västerländsk mening föreligger. På senare tid har det exempelvis utvecklats tydliga stabila partisystem i några av staterna, medan andra har en betydligt mer problematisk situation. I de flesta östeuropeiska länder har regeringsbyten genomförts på ett acceptabelt sätt. I flera av kandidatländerna förekommer konflikter vilka har sin grund i bristande skydd för mänskliga rättigheter eller för etniska minoriteter.

Det är nödvändigt för vart och ett av de potentiella nya medlemmarna i EU att uppfylla grundläggande demokratikrav för att bli accepterat som förhandlingspart. Formellt går detta att göra genom att tillse att lagar och förordningar ger de nödvändiga garantierna för ett demokratiskt samhälle. En seriös prövning måste emellertid även granska hur lagar och förordningar tillämpas.

En analys av författningsrättsliga aspekter på EU:s utvidgning görs i rapporten "*Vägen österut. Författningsrättsliga aspekter på EU:s utvidgning till Central- och Östeuropa*". Beträffande Polen, Ungern, Tjeckien och de baltiska länderna analyseras situationen i fråga om internationella fördrag och överlåtande av maktbefogenheter till EU, den lagstiftande, verkställande och dömande makten samt mänskliga rättigheter. Det konstateras att de konstitutionella förändringar som krävs inte torde bereda svårigheter ur rättslig synvinkel och knappast heller några politiska hinder. De kvalificerade majoriteter som krävs för varje lands konstitution kommer sannolikt att uppnås. Det är förvånande - i vart fall ur ett statsrättsligt perspektiv - hur lite debatt frågan om medlemskap hittills har föranlett. När EU diskuteras är fokus inställt på anpassning av inhemsk lagstiftning till EU:s krav. Diskussionen om implementering i praktiken lyser med sin frånvaro. Det krävs omfattande informations- och utbildningsinsatser för att EU:s system och lagstiftning skall kunna få tillfredsställande genomslag i praktiken. En av de viktigaste uppgifterna för regeringskonferensen måste vara att

tydligt ange de villkor som ställs för de aktuella ländernas medlemskap i EU; de hittills formulerade villkoren måste konkretiseras och preciseras. Först när så skett är det möjligt att uttala sig om vilka av länderna i Central- och Östeuropa som uppfyller kraven på medlemskap. Det förhållandet att de olika länderna befinner sig på olika stadier, även i konstitutionellt hänseende, måste rimligtvis återspeglas i takten med vilken de upptas som medlemmar i EU.

Reflektionsgruppen (Del ett, s. 2, del två, p. 20, 21): Den kommande utvidgningen ger ett ypperligt tillfälle till politiskt återförenande av Europa. Detta är inte bara en politisk nödvändighet utan utgör också det bästa alternativet för stabilitet i världsdelen och för ekonomiskt framåtskridande inte bara för de ansökande länderna utan också för Europa i sin helhet. Medlemskap måste vara öppet för alla europeiska länder som önskar ansluta sig och som uppfyller de kriterier som fastslagits av Europeiska rådets möte i Köpenhamn. Varje fall måste behandlas för sig efter sakliga hänsyn under förhandlingarna. I fråga om utvidgningens effekter på politikområden anser en bred majoritet att regeringskonferensen måste separeras från undersökningar av utvidgningens effekter.

Kommitténs bedömning: Kommittén vill erinra om bestämmelsen i artikel O i Unionsfördraget där det anges att varje europeisk stat får ansöka om att bli medlem av unionen. Varje europeisk stat kan därigenom sägas ha ett rättsligt grundat anspråk på att få ansluta sig till unionen. I inledningen till Unionsfördraget (artikel A) talas också om en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken. Ingressen till Romfördraget innehåller en uppmaning till Europas övriga folk att ansluta sig till strävandena att förena sina resurser för att bevara och stärka skyddet för fred och frihet.

Kommittén anser det mycket angeläget att länderna i Central- och Östeuropa bereds medlemskap i unionen. Detta är en förutsättning för varaktig frihet, fred och stabilitet i hela Europa. Det ligger också i Sveriges intresse att utvidga och förstärka samarbetet med dessa länder, vilket bäst sker inom ramen för unionssamarbetet. För det fall något eller några länder väljer att stå utanför unionen eller inte kan bli medlemmar i unionen bör andra samarbetsarrangemang kunna erbjudas. Grundläggande förutsättningar för medlemskap i unionen är att tillträdande länder har en stabil grundstruktur med en författningsmässig och reell respekt för mänskliga rättigheter och fri- och rättigheter. Landet måste vara en stabil demokrati. Det måste ha en fungerande

öppen ekonomi och också i princip acceptera vad som uppnåtts av unionen fram till anslutningen, dvs. l'aacquis communautaire. Långa övergångstider måste emellertid kunna accepteras för den ekonomiska anpassningen. För att medlemskapet skall kunna få ett reellt innehåll är det mycket viktigt att de ekonomiska, rättsliga och sociala förändringar som krävs också genomförs i praktiken.

Utvidgningens effekter på politikområden och finansiering bör diskuteras parallellt med regeringskonferensen. Det kan inte uteslutas att vissa effekter av utvidgningen kommer att påverka utformningen av fördragsändringarna.

6.2 Genomförande av östutvidgningen

Expertrapport: I rapporten "*Östutvidgningen och dess eventuella konsekvenser för medlemskapsvillkoren*" diskuteras bl.a. olika differentierade former för de nya medlemmarna och flexibilitetens gränser. Dessa modeller går längre än den mer traditionella variabelgeometri modellen som ändå bygger på villkoret att alla medlemsländer måste tillämpa en bred gemensam bas av regelverket och att balansen mellan institutionerna inte får rubbas. Det kan övervägas om inte en anslutning med så många nya länder måste öppna för en delvis annan status än som fullvärdiga medlemmar, åtminstone vad gäller den första pelaren. En sådan uppsplittring kan ses som ett hot mot unionens sammanhållning. Det är samtidigt svårt att värja sig för tanken att en särordning som beaktar de "mycket långa övergångsperioder" som det allt oftare talas om i själva verket får karaktären av ett slags "dispenser" från tillämpning av stora delar av gemenskapslagstiftningen. Troligen måste nya former för anslutningen prövas antingen de heter associerat medlemskap, delmedlemskap eller rabattanslutning. Sådana överväganden måste emellertid anstå till själva utvidgningsprocessen.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 7, 16, 20, 21): Gruppen uppehåller sig inte vid olika former för upptagande av de potentiella kandidatländerna i medlemskretsen. Utvidgningsförhandlingarna kan emellertid inte påbörjas förrän 1996 års regeringskonferens har avslutats på ett tillfredsställande sätt. De nya länderna måste i princip anslutas till unionen genom övergångsvisa arrangemang som grundas på deras särskilda omständigheter och förhållanden och som definieras i samband med respektive anslutningsförhandling. "En kritisk massa" av regelverket är nödvändig för medlemskap oavsett hur flexibla lösningarna blir i övrigt. Varje sökande måste behandlas för sig under

anslutningsförhandlingarna. Flexibla anpassningsstrukturer som möjliggör att för varje fall anta en lämplig tidsskala för att åstadkomma full inkorporering i unionens nuvarande gemensamma politikområden måste införas. Frågan om huruvida och i så fall på vilket sätt de gemensamma politikområdena måste revideras i ljuset av utvidgningen ligger inte inom gruppens mandat. Samtidigt konstateras att man är ense om behovet att behålla gemenskapens regelverk och bygga vidare på detta (artiklarna B och N) som en grundprincip för de nuvarande medlemsländerna och som en huvudsaklig riktlinje för de anslutande länderna. Detta skall inte hindra kandidatländerna från att fortlöpande införliva det gemensamma regelverket.

Kommitténs bedömning: Kommittén anser att de nya medlemsländerna inte kan erbjudas ett medlemskap som är "urvattnat" till sitt innehåll. Det måste vara fråga om samma slags medlemskap som gäller för de nuvarande medlemsländerna. Även om det kan bli fråga om långa övergångstider så är det - efter dessa övergångstider - det gemensamma regelverket - l'*acquis communautaire* - som alla medlemmar skall vara bundna av. Utvidgningen kommer att innebära påfrestningar inte bara för arbetet inom unionens institutioner utan också förändringar för unionen i övrigt och dess medlemsländer när det gäller språk, kultur, förvaltningstraditioner, handel och ekonomi.

6.3 Medlemsländernas inflytande

Expertrapport: I rapporten "*Sverige bortom småstatsbindningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa*" sägs att det inte är självklart att Sverige inom den europeiska kretsen kan ses som en småstat, särskilt inte efter en utvidgning. Det konstateras att det efter en östutvidgning kommer att saknas en grundläggande värdegemenskap bland små och geografiskt spridda stater i unionen, bortsett från procedurfrågor och hävdandet av nationell suveränitet. Ensidig fixering vid småstatsrollen kan försvåra möjligheten till inflytande genom sakområdesbaserade allianser med olika typer av länder, oavsett storlek. Olika strategier för transnationellt inflytande som inte bygger på den formella röststyrkan diskuteras. Sådana strategier kan användas vid sidan av de traditionella strävandena att inom ramen för arbetet i de gemensamma institutionerna nå inflytande.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 99, 100, 103-105): Det råder bred enighet inom gruppen om att enhällighet och ratifikation av alla medlemsstater skall gälla för beslut som rör primärrätten: artikel N och

O liksom för upprättandet av systemet med unionens allmänna medel och fastställandet av storleken av dessa. I fråga om gemenskapsrätten är en bred majoritet av gruppen av effektivitetsskäl positiv till majoritetsbeslut. Vissa vill också minska skillnaden mellan den inre marknaden (kvalificerad majoritet) och politiken inom social-, skatte och miljöområdena (inom vilka enhällighet ofta är regel). Några medlemmar anser att undantag är nödvändiga för att skydda vissa känsliga intressen. I gruppen finns olika uppfattningar om små och stora medlemsstaters relationer när det gäller röstförhållanden i ministerrådet. Flera medlemmar anser att de nuvarande röstreglerna medför att de befolkningsmässigt stora staterna är underrepresenterade i förhållande till mindre stater. En del medlemmar vill införa ett nytt röstviktssystem som tar större hänsyn till befolkningens storlek och några ser fördelar med ett system med s.k. dubbel majoritet som grundar sig på en kvalificerad majoritet av röster och en majoritet av befolkningen. Även andra förslag finns. Ett flertal medlemmar anser emellertid att nuvarande regler bör behållas; antingen på grund av principen att alla suveräna stater är lika värda - en princip som redan har blivit beskuren med dagens regler eller på grund av att de nuvarande reglerna tar tillräcklig hänsyn till befolkningsstorleken särskilt med tanke på att den institution som representerar folket är Europaparlamentet.

Kommitténs bedömning: Frågorna om medlemsländernas inflytande står i fokus inför en förestående utvidgning med ett stort antal nya medlemsländer. Kommittén anser att vissa frågor av betydelse för unionen i dess helhet är av den karaktären att de även i fortsättningen bör beslutas med enhällighet. Det gäller främst upptagandet av nya medlemmar och unionens budget. Fördragsändringar bör även i framtiden komma till stånd genom ratificering av samtliga medlemsländer. I övrigt bör, när det gäller frågor som faller under EG-samarbetet, dvs. den första pelaren, gemenskapsstatlighet med majoritetsbeslut vara att föredra för befolkningsmässigt små stater som Sverige. Detta hindrar inte att den praxis som utvecklats genom tillämpningen av den s.k. Luxemburgkompromissen och som innebär att vitala nationella intressen inte får "köras över" genom majoritetsbeslut kan ha betydelse även i framtiden.

Den nuvarande grundstrukturen i ministerrådet favoriserar små stater. En utvidgning med staterna i Central- och Östeuropa och med Cypern och Malta innebär att unionen utvidgas med ett stort antal små länder, vilket i sig innebär en förskjutning i balansen mellan stora och små länder på så sätt att ett bibehållande av det nuvarande systemet skulle än mer

favorisera de små länderna. Kommittén anser det angeläget att den balans som råder i dag, och som innebär en viss överrepresentation för små länder och en s.k. blockerande minoritet vid ca 30 % av rösterna inte ändras vid de kommande utvidgningarna. Faran för blockbildning genom att små länder går samman bör inte överdrivas; länderna kan oavsett befolkningsstorlek ha helt olika intressen i skilda sakfrågor. Olika förslag har lagts fram som syftar till att fastställa en princip som kan tillämpas när de grundläggande fördragen revideras vid de kommande anslutningsförhandlingarna. En utgångspunkt bör, enligt kommittén, vara att behålla unionens karaktär av statsförbund. De direkta valen till Europaparlamentet ökar parlamentets inflytande. Detta inflytande speglar i högre grad än ministerrådet medlemsländernas befolkningsstorlek och utgör ett federalt inslag i unionen. Den nuvarande balansen mellan institutionerna bör emellertid upprätthållas. Rådet är den institution där medlemsländerna är representerade och där dessa skall kunna utöva inflytande. Därför bör man inte i högre grad än som är motiverat med anledning av intresset att behålla den nuvarande balansen mellan stora och små stater i rådet ta hänsyn till storleken av ett lands befolkning.

De formella röstreglerna är naturligtvis utgångspunkten när det gäller medlemsländernas inflytande i rådet. Detta hindrar inte att stormakternas roll och hur små stater kan liera sig i olika koalitioner och allianser och vinna inflytande på informella vägar är frågor som också närmare bör uppmärksammas.

The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the structure of the polymer chain. It is shown that the structure of the polymer chain is determined by the nature of the monomer and the conditions of polymerization. The second part of the paper is devoted to a detailed discussion of the structure of the polymer chain. It is shown that the structure of the polymer chain is determined by the nature of the monomer and the conditions of polymerization. The third part of the paper is devoted to a detailed discussion of the structure of the polymer chain. It is shown that the structure of the polymer chain is determined by the nature of the monomer and the conditions of polymerization.

De laatste twee delen van het artikel zijn gewijd aan de discussie van de structuur van de polymerenketen. Het wordt aangetoond dat de structuur van de polymerenketen wordt bepaald door de aard van de monomeer en de omstandigheden van de polymerisatie.

The last two parts of the article are devoted to the discussion of the structure of the polymer chain. It is shown that the structure of the polymer chain is determined by the nature of the monomer and the conditions of polymerization.

7 Kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsländerna; subsidiaritet

Expertrapport: I rapporten "*Subsidiaritetsprincipen i EU*" analyseras principens faktiska och förmodade tillämpning. En slutsats är att subsidiaritetsens närhetsaspekt till övervägande del fått ett starkt genomslag i EU:s praktik. Närhetsaspekten har även den demokratiska dimension som tydligt anges i preambeln och i artikel A, Avdelning 1 i Maastrichtfördraget. Subsidiariteten uppfattas som ett instrument för att utifrån effektivitetsbedömningar jämkta två maktsfärer med varandra - EU:s och medlemsstaternas. Ser man bortom den konkreta tillämpningen av den proceduriella subsidiariteten inom EU:s lagstiftningsprocess finner man vissa tecken på att subsidiariteten som reell demokratisk princip fått ett genomslag, i alla fall på ett symboliskt politiskt plan. Frågan är hur man på rättslig väg avgör om en gemenskapsåtgärd är "bättre än" en nationell åtgärd. Principen har komplicerats av att Regionkommittén åberopar den för att underbygga sin egen status och det konstateras att förslaget att ge lokala och regionala aktörer rätt till prövning i EG-domstolen inte tycks ha allmänt stöd.

Synen på kompetensfördelningar är starkt kontroversiell. Det förefaller som om många företrädare för de regionala och lokala intressena, bl.a. i Regionkommittén, är starkt kritiska till tanken på att fastställa befogenhetsgränser med hänvisning till den bristande flexibiliteten. Regionkommittén avvisar rena kataloger med detaljerade listor över kompetenser. Det uppfattas generellt sett som viktigt med diffusa gränser. Härigenom uppnår man större politisk potential i förhandlingarna. Möjligen kan man här tänka sig en minimikalender för EU-nivån.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 125, 69-71): Gruppen förespråkar inte någon kompetenskatalog i fördraget utan föredrar det nuvarande systemet som fastställer unionens befogenheter i varje enskilt fall. Gruppen önskar därför behålla artikel 235 i Romfördraget som ett medel

Gruppen önskar därför behålla artikel 235 i Romfördraget som ett medel för att hantera unionens dynamik. Några medlemmar önskar att Europaparlamentets samtycke skall vara ett krav för åtgärder enligt artikel 235 (se också *avsnitt 8.2*). I fråga om subsidiaritetsprincipen anser gruppen att det är viktigt att säkerställa principens korrekta tillämpning. Det måste undvikas att principen förblir en abstrakt princip utan praktiska effekter och att den används för att systematiskt begränsa eller utvidga unionens maktbefogenheter. De flesta av gruppens medlemmar anser det inte nödvändigt att ändra artikel 3b i Romfördraget. En del anser att tillämpningen av principen behöver förenas med en mer effektiv kontroll; antingen av kommissionen "ex ante" eller av domstolen "ex post". Andra förslag, t.ex. att nationella parlament övervakar principens tillämpning finns också (se *avsnitt 8.2* om konsultativt råd). En stor majoritet inom gruppen är motståndare till förslaget att låta Regionkommittén få talerätt inför domstolen i fråga om oriktig tillämpning av principen.

Kommitténs bedömning: Kommittén anser att det inte finns behov att förändra fördraget i fråga om subsidiaritetsprincipen. I likhet med reflektionsgruppen förespråkar kommittén inte heller något införande av en kompetenscatalog. Någon exakt och uttömmande beskrivning av gemenskapens kompetenser låter sig inte göra, även om denna kompetens i princip skall framgå av fördraget. Artikel 235 bör behållas för att möjliggöra för institutionerna att agera på viktiga områden inom den gemensamma marknadens ram. Enhällighetskravet är en garanti för att befogenheten inte missbrukas. En korrekt tillämpning av subsidiaritetsprincipen är, som reflektionsgruppen påpekar, viktig inte minst i syfte att förbättra effektiviteten och minska komplexiteten i unionen. Som visas i ovan nämnda expertrapport till kommittén har också en nedgång i antalet lagstiftningsinitiativ skett på senare år.

Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen måste växla från sakfråga till sakfråga inom de områden där kompetensen mellan gemenskapen och medlemsstaterna är delad. Vissa miljöproblem t.ex. gränsöverskridande föroreningar i luft och vatten kan bäst motverkas med gemensamma insatser. Andra miljöproblem har enbart lokala konsekvenser och kan bäst lösas genom beslut på nationell eller kommunal nivå. Principen får emellertid inte tillämpas så att den fördröjer eller omintetgör nödvändigt arbete på viktiga politikområden. Kontrollen över principens tillämpning bör kunna förstärkas inom ramen för nuvarande ordning. En subsidiaritetsprövning av förslag till gemensamma beslut är framför allt

en politisk bedömning. Att föreskriva en formell förhandsprövning av lagförslag ur subsidiaritetssynpunkt skulle kunna utnyttjas för att fördröja lagstiftningsarbetet och bör inte införas i någon form.

an article published in the *Journal of the American Medical Association* in 1954, which reported that the use of penicillin in the treatment of syphilis had led to a marked increase in the incidence of neurosyphilis. This finding was attributed to the fact that penicillin had killed the spirochetes in the blood, but not in the cerebrospinal fluid, and that the spirochetes had then multiplied in the latter.

The above-mentioned article was followed by a number of other reports, and the question of the effect of penicillin on neurosyphilis has since been the subject of many investigations. The results of these investigations have been somewhat conflicting, but the general impression is that the use of penicillin in the treatment of syphilis does not lead to an increase in the incidence of neurosyphilis.

It is therefore possible that the increase in the incidence of neurosyphilis reported in the above-mentioned article was due to some other factor, such as a change in the method of diagnosis or a change in the population of patients treated.

The above-mentioned article is one of the many examples of the importance of careful interpretation of statistical data. It is essential to take into account all the factors which may influence the results of an investigation, and to be aware of the limitations of the methods used.

The above-mentioned article is also an example of the importance of the use of controls in the treatment of disease. It is essential to compare the results of the treatment of a group of patients with the results of the treatment of a group of patients who have not received the treatment, in order to determine the effect of the treatment.

The above-mentioned article is also an example of the importance of the use of statistical methods in the analysis of data. It is essential to use appropriate statistical methods to analyze the data, and to be aware of the limitations of these methods.

The above-mentioned article is also an example of the importance of the use of the scientific method in the investigation of disease. It is essential to formulate a hypothesis, to design an investigation, to carry out the investigation, and to analyze the results of the investigation.

The above-mentioned article is also an example of the importance of the use of the scientific method in the treatment of disease. It is essential to formulate a hypothesis, to design a treatment, to carry out the treatment, and to evaluate the results of the treatment.

The above-mentioned article is also an example of the importance of the use of the scientific method in the prevention of disease. It is essential to identify the factors which lead to the disease, to design a prevention program, and to evaluate the results of the prevention program.

The above-mentioned article is also an example of the importance of the use of the scientific method in the control of disease. It is essential to identify the factors which lead to the disease, to design a control program, and to evaluate the results of the control program.

The above-mentioned article is also an example of the importance of the use of the scientific method in the eradication of disease. It is essential to identify the factors which lead to the disease, to design an eradication program, and to evaluate the results of the eradication program.

The above-mentioned article is also an example of the importance of the use of the scientific method in the cure of disease. It is essential to identify the factors which lead to the disease, to design a cure program, and to evaluate the results of the cure program.

8 Demokratisk kontroll

8.1 Offentlighet och insyn

Expertrapport: I rapporten "*Europeiska offentligheter*" diskuteras vilka förslag som är mest angelägna att driva under regeringskonferensen när det gäller insynen i beslutsprocessen och handlingsoffentligheten. Ett sätt att öka insynen i beslutsprocessen är att stärka positionen för Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Strävandena att få med de nationella parlamenten i EU-sammanhang kan leda till att fler Green och White Papers publiceras av kommissionen. I fråga om kommissionens initiativtagande verksamhet vore det möjligt att kräva att de förslag som kommissionens arbetsgrupper och generaldirektoraten riktar till kommissionen blir offentliga precis som de svenska kommittéernas och myndigheternas förslag till regeringen. När det gäller rådsarbetet finns det representanter för många länder som vill att beslutsordningen i rådet skall närma sig en parlamentarisk process med inledande och avslutande öppen debatt och öppna voteringar. Dessemellan skulle ligga en sluten förhandlingsprocess av samma slag som utskottsbehandlingen i nationella parlament. Den vidgade användningen av majoritetsbeslut som många länder strävar efter kan framkalla ett politiskt behov hos både majoriteten och minoriteten att öppet förklara sina ställningstaganden.

När det gäller handlingsoffentligheten måste det rättsliga stödet för öppenheten i EU byggas ut och läggas på en högre konstitutionell nivå. Sekretesskategorierna måste också vara någorlunda precist formulerade. Det finns särskild anledning att lyfta fram den viktigaste av de administrativa regler som är knutna till den svenska offentlighetsprincipen, nämligen myndigheternas register över inkomna och upprättade handlingar. Det är viktigt att diariet är öppna även om handlingarna är hemliga. Vissa inslag i vår offentlighetslagstiftning kan vara svåra att acceptera för vissa av unionsländerna och för kommissionen och rådet. T. ex. är det främmande för det kontinentala synsättet på individens rätt gentemot myndigheterna att det är myndigheten och inte ingivaren av en handling som råder över om

handlingen skall bli offentlig eller inte. I partsärenden måste nog accepteras att enskilda skall ha rätt att göra sekretessförbehåll för de brev de tillställer unionen. En förståelse för meddelarskyddet kräver att man förstått och accepterat offentlighetsprincipens grundläggande karaktär av kontrollinstrument, vilket knappast är fallet med ledande företrädare för EU. Praktiskt taget alla uttalanden tyder på att man uppfattar öppenhet eller transparens som en fråga om god administration, god informationspolitik eller en fråga om demokratisk insyn i en beslutsprocess snarare än kontrollaspekten, som man inte accepterar eller rentav fruktar.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 67, 107): Gruppen bejakar allmänt behovet av att göra unionen mera tillgänglig och åtkomlig för allmänheten. Begreppet "transparens" (öppenhet) tjänar detta ändamål och täcker olika aspekter av vilka många inte kräver några fördragsändringar. Ändringar i rådets organisation och arbetsmetoder måste ske bl.a. i syftet att åstadkomma större öppenhet. Här, liksom i fråga om publicering av rådets aktiviteter, är det rekommendabelt att enskilda får mera information och att kvaliteten och klarheten i de legala texterna förbättras. Några medlemmar önskar införa en offentlighetsprincip i fördraget. De anser att det inte är tillräckligt att garantera offentlighetsprincipen genom sekundärrätten eller genom politiska åtaganden utan hävdar att det krävs en i fördraget intagen rättslig grund för denna princip så att medborgare och nationella parlament är tillförsäkrade direkt tillgång till unionens dokument. Andra medlemmar föredrar att behålla och utveckla denna princip genom en uppförandekodex för kommissionen och rådet.

I fråga om rådet konstaterar gruppen att stora framsteg har skett när det gäller arbetet med att göra rådet mera öppet. I enlighet med 1993 års procedurregler publiceras nu många rådsomröstningar och det har förekommit ett antal offentliga rådsdebatter. Rådet har också nyligen beslutat om tillgång till rådsprotokoll och protokollsanteckningar när rådet agerar som lagstiftare. Gruppen anser emellertid att ytterligare framsteg kan göras. Flera medlemmar vidhåller att rådet skall sammanträda publikt när det agerar som lagstiftare. Flera medlemmar vill utvidga rådets procedurregler till att omfatta offentliggörande i samtliga fall av rådsomröstningar om lagstiftning och inte, som för närvarande, bara i sådana fall där rådet inte röstat emot ett offentliggörande. Vidare menar dessa ledamöter att initiala debatter om betydelsefull lagstiftning i princip skall vara offentliga. Andra, som i och för sig delar en önskan om ett öppet rådsarbete, menar att det inte

är lätt att separera rådets diskussioner som lagstiftare från dess överläggningar som en politisk institution med verkställande befogenheter. De framhåller att rådets diskussioner kan karaktäriseras som pågående intensiva förhandlingar som inte bör offentliggöras om de skall kunna behålla sin karaktär.

Kommitténs bedömning: Offentlighetsprincipen är en viktig grundval för att åstadkomma legitimitet för, effektivitet i och kontroll av den offentliga maktutövningen. Detta gäller både insynen i beslutsprocessen och tillgängligheten till dokument. Allmänheten skall inte behöva vara beroende av kontakter inom en institution för att få information, om verksamheten. Information och tillgänglighet till dokument bidrar till en effektivare förvaltning och till att bekämpa fusk och bedrägerier inom unionen. Offentlighetsprincipen skall tillämpas så att den enskildes integritet skyddas. Den rättsliga kontrollen av öppenheten är viktig; en stor nackdel för närvarande är emellertid de långa handläggningstiderna i EG-domstolarna.

Offentlighet bör vara utgångspunkten för verksamheten i alla unionens institutioner. Det är således inte tillräckligt att, som för närvarande, reglera öppenheten och tillgången till dokument i uppförandekoder av olika slag eller i procedurregler. Kommittén anser det utomordentligt angeläget att bestämmelser om offentlighet i fråga om beslutsproceduren och tillgången till dokument införs i fördraget. Offentlighetsprincipen omfattar även meddelarfriheten. Sverige har goda erfarenheter av tillämpningen av denna.

Offentlighet skall vara huvudprincipen från vilken undantag får göras endast i vissa noggrant reglerade situationer. Det är viktigt att institutionerna åläggs skyldighet att upprätta diarium över inkomna och upprättade handlingar. Införandet av en offentlighetsprincip i fördraget måste ske på ett sådant sätt att alla medlemsländer kan ena sig om principerna och om de huvudsakliga undantagen. Det är emellertid inte fråga om att harmonisera de olika medlemsländernas lagstiftning; på det nationella planet bestämmer medlemsländerna själva vilka regler om offentlighet som skall gälla.

8.2 Europaparlamentet och nationella parlament

Expertrapport: *"Den demokratiska legitimiteten. De folkvalda*

parlamentens roll i EU". I rapporten betonas vikten av de nationella parlamentens roll som bärare av demokratisk legitimitet. Det pekas på ett antal möjliga förändringar för att förbättra den demokratiska förankringen. Utformningen av valsystemet till Europaparlamentet bör i högre grad uppmärksammas, särskilt i ett utvidgningsperspektiv och med ett "tak" vad gäller antalet ledamöter. Tanken att institutionalisera samarbetet mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten avvisas. En sådan skulle kunna minska de nationella parlamentens rätt att själva bestämma över hur man vill arbeta. Det skulle även innebära en ökad komplexitet i en redan överlastad organisationsstruktur. Tanken på partnerskap kan utvecklas mera informellt t.ex. genom möten med fackutskott i Europaparlamentet och motsvarigheter i de nationella parlamenten. De politiska partierna kan utveckla en mera aktiv roll i den politiska samordningen inom ramen för de nya Europapartierna. Det framhålls att en förbättrad information tidigt i beslutsprocessen är av vikt för parlament och allmänhet. De nationella parlamenten bör bättre kunna följa kommissionens bevakning av subsidiaritetsprincipen. Det bör i fördraget införas en förpliktelse för kommissionen att samtidigt som man överlämnar ett lagförslag till rådet även överlämna detta till de nationella parlamenten. Fördelar skulle vinnas om EU-nämnden i en framtid ersätts av ett EU-utskott med rätt att hänskjuta frågor till debatt i riksdagens kammare.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 81-85, 88-93, 95): I fråga om antalet ledamöter accepterar en majoritet i gruppen ett maximum av 700 parlamentsledamöter i en utvidgad union. Beträffande enhetliga valprocedurer erinrar gruppen om att artikel 138.3 gör det möjligt att etablera en sådan procedur i alla medlemsländer. Några medlemmar föreslår att denna artikel skall ändras så att detta mål bättre kan uppnås och att det skall stipuleras ett slutdatum för en sådan tillämpning. En bred majoritet föreslår att antalet beslutsprocedurer begränsas till tre: medbeslutande, samtycke och samråd. Några medlemmar framhåller att detta inte skall innebära någon förändring av den nuvarande balansen mellan institutionerna. Några medlemmar föreslår att parlamentet skall ge sitt samtycke när rådet beslutar med enhällighet, särskilt vad gäller proceduren vid fördragsändringar, beslut om egna resurser, beslut enligt artikel 235 och vid avtal med tredje land.

När det gäller den politiska kontrollen anser flera medlemmar att den nuvarande proceduren i artikel 158 representerar en tillfredsställande balans och inte bör ändras. Andra föredrar att parlamentet utser kommissionens president från en lista upprättad av rådet. De flesta

medlemmar finner det lämpligt att öka parlamentets och ombudsmannens befogenheter när det gäller att bekämpa bedrägerier och att övervaka institutionernas verkställande makt.

Gruppen anser att de nationella parlamentens huvudsakliga roll i relation till EU:s beslutsfattande ligger i den övervakning och kontroll som varje nationellt parlament utövar i fråga om sin regerings åtgärder i rådet. Proceduren för denna övervakning är inte en uppgift för unionen utan ankommer på varje medlemsland att organisera.

De nationella parlamenten skall förses med all nödvändig information om unionen och dess institutioner. Det behövs en förbättrad procedur för konsultationer och transparens. Institutionerna, i synnerhet kommissionen och rådet, skall organisera sitt arbete så att de nationella parlamentens uppgifter underlättas. Detta kan åstadkommas genom fördragsändring och/eller genom en lämplig uppförandekodex så att nationella parlament i god tid innan rådsbehandlingen (ca fyra veckor) får klar och komplett dokumentation om varje substantiellt legalt kommissionsförslag på sina respektive officiella språk.

Vad gäller förhållandet mellan Europaparlamentet och nationella parlament erinrar gruppen om deklaration nr 13 till Unionsfördraget. En del medlemmar hänvisar till möjligheten att i fördraget infoga vissa element i deklarationen. Gruppen är tveksam till att institutionalisera COSAC (en konferens bestående av representanter för nationella parlaments Europakommittéer och från Europaparlamentet) eftersom fördelen med COSAC är dess informella karaktär. En annan möjlighet är att bygga vidare på det växande antalet kontakter mellan nationella parlaments fackutskott och Europaparlamentet särskilt när det gäller utrikesfrågor eller rättsliga och inrikes frågor. I detta sammanhang tar gruppen upp det förslag som lagts fram av en medlem i gruppen, nämligen frågan om att skapa ett konsultationsråd bestående av två representanter för varje nationellt parlament. Ett sådant organ kunde rådfrågas om frågor utanför gemenskapskompetensen. Det kunde också ge råd till kommissionen om den korrekta tillämpningen av subsidiaritetsprincipen när ett lagförslag förbereds. Majoriteten i gruppen rekommenderar inte att som en allmän regel sammankalla konferenser mellan parlamenten på sätt som sägs i deklaration nr 14 till fördraget, eftersom sådana arrangemang inte har visat sig särskilt praktiska. Gruppen förkastar tanken att skapa en andra kammare bestående av ledamöter från nationella parlament.

Kommitténs bedömning: Det är viktigt att de små staternas befolkning representeras så att den nationella politiska situationen återspeglas så långt som möjligt. Effektiviteten i Europaparlamentet måste emellertid också förbättras. Mot bakgrund av dessa perspektiv kan man diskutera det lämpliga i det "tak" beträffande antalet ledamöter (700) som har föreslagits. Kommittén avvisar, liksom reflektionsgruppen, förslaget om att integrera nationella parlament i Europaparlamentet (se också rapporten *"Maktbalansen mellan EG/EU:s institutioner jämte medlemsstaternas ställning"* under avsnitt 8.3). Detta skulle försvaga Europaparlamentet. De nationella parlamenten skaffar sig ändå, genom nationella lösningar, mer och mer inflytande i beslutsprocessen. Det är emellertid viktigt att lagstiftningsarbetet inom unionen organiseras så att det ges utrymme för den nationella parlamentariska beredningsprocessen.

Parlamentet bör inte ges en beslutande roll vid fördragsändringar. Sådana är det de avtalsslutande parternas, dvs. medlemsländernas, sak att komma överens om. Parlamentet måste i dag lämna sitt samtycke om nya medlemmar skall kunna upptas i unionen och har dessutom en konsultativ roll vid sammankallandet av regeringskonferenser för ändringar av fördragen. Beslutsformen samarbetsproceduren kan ifrågasättas. Även de nationella parlamentens inflytande vid beredning av nationella positioner i ministerrådet kan förstärkas. Detta är dock något som regleras nationellt i varje medlemsland. Nationella parlament bör inte ges rätt till att ta initiativ till gemenskapslagstiftning. I samband med att kommissionen lägger fram lagförslag till rådet delger medlemsländernas regeringar regelmässigt de nationella parlamenten dessa förslag. Detta sker i enlighet med föreskrifter i nationell lagstiftning.

8.3 Maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet

Expertrapporter: Enligt rapporten *"Den bysantinska komplexiteten i Europeiska unionen"* riskerar de ändringsförslag som lanserats inför regeringskonferensen att den institutionella komplexiteten och heterogeniteten i EU kan komma att successivt öka, vilket är ett hot mot effektiviteten och den folkliga legitimiteten. Förändringarna bör i stället begränsa komplexiteten; denna bör i vart fall inte tillåtas öka. Mot varje förslag som ökar komplexiteten bör förslag ställas som minskar komplexiteten i andra avseenden. En utvidgning av EU till Öst- och

Centraleuropa liksom olika tankar om variabel geometri bör balanseras av lika drastiska förslag att reducera EU:s institutionella komplexitet. För Sverige är det angeläget att metoderna att begränsa komplexiteten handlar om att minska antalet EU-institutioner, reducera antalet spelregler och att så långt som möjligt slå vakt om homogeniteten i systemet.

Rapporten "*Maktbalansen mellan EG/EU:s institutioner jämte medlemsstaternas ställning*" utgår från att EG:s institutionella struktur i allt väsentligt påminner om den federala statens med en verklig om än inte perfekt maktindelning. Vid förändringar av institutionerna är det lämpligt att bygga vidare på detta och renodla och stärka systemet. Målsättningen bör vara rationalitet och effektivitet. Förändringar som inte är systemkonforma (t.ex. att integrera de nationella parlamenten i Europaparlamentet) bör avvisas. Antalet beslutsprocedurer är en fråga om maktindelningen mellan rådet och Europaparlamentet. Varje reduktion i antalet beslutsprocedurer måste innebära en fördel för Europaparlamentet på rådets bekostnad. En utjämning av makten dem emellan kan ske genom en utvidgning av medbestämmandeproceduren och ett borttagande av samarbetsproceduren. I enlighet med den tredelade maktstrukturens logik bör rådet upphöra med att verkställa sina egna föreskrifter inom ramen för den s.k. kommittologin. Kommittologin bör renodlas.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 74-76, 78-80, 106, 108-110, 119, 120, 122-124, 128): Gruppen konstaterar att målet för 1996 års regeringskonferens är att tillförsäkra att unionen fungerar tillfredsställande. För att åstadkomma detta måste man klargöra målen och förfina instrumenten och samtidigt beakta att avsikten inte är att unionen skall ha mera makt utan snarare att den skall utföra sina uppgifter på ett bättre sätt. Det måste därför ses till att institutionerna kan agera i enlighet med kriterierna effektivitet, demokrati, solidaritet, transparens och subsidiaritet. Detta, liksom en gemenskap byggd på rättssäkerhet, kräver att man upprätthåller och iakttar likabehandlingen av unionens officiella språk. Detta skall ske utan fördragsändringar. Gruppen anser det nödvändigt att konsolidera den nuvarande strukturen med ett gemensamt institutionellt system. Nya institutioner behövs inte. Den övergripande institutionella balansen måste också iakttagas. Med tanke på en kommande utvidgning brådskar det med att de institutioner som utformades för gemenskapens sex grundarstater anpassas så att de kan få förnyad legitimitet; ju effektivare och öppnare unionens institutioner är, ju mer stöd får de från medborgarna.

När det gäller **rådets** organisation och arbetsformer konstaterar gruppen att flera förbättringar kan åstadkommas utan fördragsändringar. Detta gäller dock inte frågan om ordförandeskapet. Ett förslag som lagts fram i gruppen är att organisera ett kollektivt ordförandeskap med t.ex. fyra länder för en period av minst tolv månader. Förbättringar kan också göras när det gäller att organisera arbetet i rådskommittéerna.

Kommissionen bör enligt gruppen behålla sitt monopol på att ta initiativ till lagstiftning; detta är av fundamental betydelse för gemenskapens institutionella balans. Rollen som övervakare av att fördragen följs skall behållas. En tidsbegränsning för lagförslag föreslås; de förslag som vid utgången av parlamentets session inte behandlats skall upphöra att gälla om de inte uttryckligen har bekräftats av kommissionen. Gruppen diskuterar olika lösningar när det gäller hur kommissionen bör vara sammansatt. En bred majoritet vill öka kommissionens ansvarighet gentemot parlamentet.

Gruppen är enig om att **EG-domstolens** roll bör förstärkas och framhåller dess roll som övervakare av en gemenskap byggd på rättslig grund och en garant för enhetlig tolkning av EG-rätten och för skyddet av individens rättigheter.

Gruppen noterar den betydelsefulla roll **Revisionsrätten** har när det gäller att effektivt agera mot bedrägerier och finansiell misshushållning och framhåller att olika förslag lagts fram i syfte att förplikta nationella revisionsmyndigheter att samarbeta med Revisionsrätten. Europaparlamentet och Revisionsrätten måste fullt ut använda sina möjligheter att bekämpa bedrägerier. Alla institutioner och organ måste underkastas adekvat kontroll. Gruppen noterar också att det främst är medlemsländernas uppgift att bekämpa bedrägerier

Gruppens majoritet betonar **Regionkommitténs** viktiga roll. Vissa konstaterar samtidigt att Regionkommittén måste ges tid att förbättra sin effektivitet innan man undersöker eventuella förändringar. En majoritet anser att Regionkommittén bör kunna få en egen administration, att dess rådgivande roll kunde användas bättre och att Europaparlamentet kunde få rätt att rådfråga kommittén.

Ekonomiska och sociala kommittén har en viktig roll i den sociala dialogen konstaterar en bred majoritet och bör kunna utnyttjas bättre i det konsultativa stadiet av lagstiftningsprocessen. En medlem ifrågasätter

kommitténs roll mot bakgrund av den ökade användningen av vit- och grönböcker och andra möjligheter till inflytande i lagstiftningsprocessen.

I fråga om **kommittologiproceduren** förespråkar en bred majoritet av gruppen en förenkling av kommittologiproceduren som för närvarande är så komplicerad att den inte kommer att överleva den förestående utvidgningen. Detta kräver inte fördragsändringar och kan således ske redan före regeringskonferensen.

Kommitténs bedömning: Kommittén anser att det är viktigt att unionens institutioner kan fungera effektivt i en utvidgad unionen. Den nuvarande institutionella balansen bör bibehållas. Att åstadkomma en mer demokratisk union är inte bara fråga om att införa mera öppenhet och insyn utan också att åstadkomma enklare och effektivare beslutsprocedurer. Antalet procedurer bör minskas. Den s.k. samarbetsproceduren kan ifrågasättas. Flera procedurer är komplicerade och bör förenklas så långt möjligt. En alltför hög detaljeringsgrad både när det gäller beslutsproceduren och utformningen av lagstiftningen är hämmande och hindrar innovationer. Nya institutioner bör inte införas. De nuvarande institutionernas och organens verksamhet bör kunna effektiviseras. Beträffande kommissionen, domstolen och Revisionsrätten är det viktigt även i utvidgningsperspektivet att varje land utser åtminstone en ledamot. Detta bidrar till att samtliga medlemsländer engageras i unionssamarbetet även om ledamöterna är oberoende. Revisionsrätten har föreslagit att den skall ges talerätt inför EG-domstolen när den har förvägrats uppgifter som den enligt fördraget har rätt till. Förslaget bör övervägas positivt. I fråga om övriga organ bör undersökas hur Regionkommittén fungerar och om den bör behållas. Regionkommittén kan dock vara särskilt betydelsefull för vissa medlemsländer, t.ex. Spanien, Belgien och Tyskland. I övrigt kan många förenklingar och förbättringar skapas utan fördragsändringar.

8.4 Folkomröstningar

Expertrapport: I rapporten *"Folkomröstningar och Europeisk integration"* diskuteras folkomröstningars plats i en demokrati. Det lämnas också en översikt över hur folkomröstningsinstrumentet har använts i olika länder och genom historien. Rapporten visar att det finns starkt varierande traditioner och erfarenheter. Vidare diskuteras de särskilda folkomröstningar som ägt rum i anslutning till den europeiska integrationen. Också frågan om hur en folkomröstning om fördragsändringar inom EU kan och bör gå till tas upp. Det bedöms som

utomordentligt osannolikt att en *unionsvid* folkomröstning kommer till stånd. Det finns starka principiella skäl att avstå från att ens försöka genomföra en sådan. *Samtidiga ländervisa* folkomröstningar är däremot både möjliga och önskvärda om de uppfyller ett antal demokratiska anständighetsvillkor. Sådana villkor är att det finns tillräckligt med tid för diskussion, att frågan eller frågorna formuleras så att svaret kan bli ja eller nej, att villkoren för information och propaganda är rimliga och rättvisa samt att resultatet av folkomröstningarna är bindande.

Europaparlamentet (Resolution av den 17 maj 1995, p. 44) anser att genomförandet av en folkomröstning på unionsnivå bör övervägas för ratificeringen av alla bestämmelser i fördraget, eftersom det rör sig om ett kollektivt beslut som påverkar hela Europa. Som alternativ anger parlamentet att medlemsstaterna skulle kunna komma överens om att genomföra nationella folkomröstningar (eller låta sina respektive parlament rösta) samtidigt eller med några dagars mellanrum.

Reflektionsgruppen: Gruppen tar inte upp frågan om unionsvida eller samtidiga folkomröstning i medlemsländerna. I ordförandens "*Progress report*" nämns emellertid under avsnittet "The Citizen and the union" att några medlemmar i gruppen har nämnt möjligheten av att hålla folkomröstning på unionsnivå för vissa frågor av allmänt intresse. Detta skulle, sägs det, kunna ses som en transparensåtgärd som skulle kunna stärka medborgarnas "tillhörighetskänsla".

Kommitténs bedömning: Kommittén avvisar förslaget om en unionsvid folkomröstning om resultatet av regeringskonferensen. Folkomröstningsinstitutet är naturligtvis ett mycket viktigt inslag i en demokrati. De konstitutionella förfarandena i fråga om ratificering av internationella avtal varierar emellertid från land till land. Enligt vissa länders konstitutioner krävs folkomröstning, i andra länders konstitutioner finns inte något sådant krav. Som påvisas i ovan nämnda expertrapport regleras också folkomröstningsinstitutet på olikartade sätt i de olika medlemsländernas konstitutioner. Olika länders statsskick måste respekteras. Om det över huvud taget vore möjligt att genomföra en unionsvid folkomröstning, skulle en sådan ha en federaliserande effekt på unionens fortsatta utveckling.

9 Medborgarskap och mänskliga rättigheter

9.1 Medborgarskap

Expertrapport: I rapporten "*Medborgarskap i EU - räckvidd och innebörd*" konstateras att unionsmedborgarskapet är ett paraplymedborgarskap som i princip tillkommer alla fullvärdiga medborgare i medlemsstaterna, men är helt avhängigt av det nationella medborgarskapet och ersätter inte detta. Varje medlemsstat definierar själv i enlighet med folkrättens regler vilka som är medborgare i staten och alltså vilka som är unionsmedborgare. Medborgarskapskravet i artikel 8 i Romfördraget gör det omöjligt att låta unionsmedborgarskapet omfatta personer som lagligen uppehåller sig i ett medlemsland men som är medborgare i tredje land. Skillnaderna mellan medlemsstaternas medborgarskapslagar kan vara till stor nackdel för medborgare i tredje land. Ett sätt att komma till rätta med skillnaderna kan vara en mellanstatlig harmonisering av lagstiftningen.

När det gäller de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet konstateras att den fria rörligheten och uppehållsrätten i praktiken är betydligt snävare för de ekonomiskt inaktiva medborgarna än för de ekonomiskt aktiva. Unionens mål i artikel B i Unionsfördraget, att stärka skyddet av medlemsstaternas medborgares rättigheter och intressen genom att införa ett unionsmedborgarskap har än så länge bara inneburit en principiell rätt till fri rörlighet och uppehållsrätt för de ekonomiskt inaktiva.

De politiska rättigheterna, dvs. rätten för unionsmedborgaren att delta i val till Europaparlamentet och i kommunala val i det medlemsland där han bor är ett federalistiskt drag i EU. Det berör endast en mycket liten del av unionsmedborgarna, nämligen de som är bosatta utanför sitt hemland i en annan medlemsstat. Unionsmedborgaren har dock inte rätt att delta i nationella val. Detta hade varit ett betydelsefullt steg i EU:s demokratiska utveckling. Rätten att delta i kommunala val är en viktig politisk programförklaring men det kan ifrågasättas om den inte snarast

utgör ofarlig "kosmetika". Icke unionsmedborgare som bor i ett medlemsland har inte rätt att delta i kommunala val enligt gemenskapsrättsliga regler. Det kan synas tvivelaktigt att skilja mellan två i medlemslandet boende grupper av icke-medborgare.

När det gäller framställningsrätten till Europaparlamentet och klagorätten hos ombudsmannen riktar sig dessa rättigheter till gemenskapen som sådan och tillkommer både unionsmedborgare och medborgare i tredje land som är bosatta i ett medlemsland. Rättigheterna gäller endast frågor som ligger inom gemenskapens verksamhetsområde och alltså inte samarbetet i andra och tredje pelarna, vilket är en klar inskränkning av rättigheterna. Ombudsmannens granskning gäller bara missförhållanden i verksamheten hos gemenskapens institutioner och organ och kan inte riktas mot nationella organ trots att en sådan befogenhet kan synas nödvändig för att ombudsmannainstitutet skall fungera tillfredsställande.

Unionsmedborgarens rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd i tredje land där hans eget land inte är representerat är en helt ny rättighet och ett viktigt steg mot en harmonisering av de olika regler för diplomatiskt skydd som finns i medlemsländerna.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 40-42): Gruppen noterar att fördragets principer om medborgarskap som ett komplement till nationellt medborgarskap syftar till att motsvara ett behov hos medborgarna att känna sig mera delaktiga i konstruktionen av Europa. Emellertid erkänner gruppen också att det finns skilda meningar bland medlemsstaterna om syftet med medborgarskapsbegreppet; i de flesta medlemsländer har känslan av tillhörighet stärkts under det att det i andra medlemsländer inte har stått klart att unionsmedborgarskapet syftar till att komplettera snarare än ersätta det nationella medborgarskapet. En bred majoritet av gruppen anser medborgarskapet vara en betydelsefull aspekt och understödjer att det utvecklas vidare. Detta kan t.ex. ske genom att de särskilda medborgarrättigheterna i fördraget vidareutvecklas och genom införandet av nya rättigheter. Fördragets bestämmelser om medborgarskap kan förenklas. En särskild rätt till information om unionen och hur den fungerar skall tillförsäkras medborgarna (se ovan *avsnitt 8.1*). Andra i gruppen anser att unionsmedborgarskapet är ett hot mot den nationella identiteten och att det inte bör vidareutvecklas. Gruppen anser att fördraget bör göra det mera klart att unionsmedborgarskap inte ersätter nationellt medborgarskap. Några medlemmar menar att en större tillhörighetskänsla kan uppnås genom att man slopar användningen av

pass vid de inre gränserna.

Kommitténs bedömning: Mot bakgrund av unionens karaktär av statsförbund är det naturligt att unionsmedborgarskapet är beroende av medborgarskap i medlemsländerna. Det ankommer på varje suverän stat att avgöra vilka som är medborgare i landet. Unionsfördragets bestämmelser om medborgarskap är värdefulla och viktiga för den demokratiska förankringen och medborgarnas känsla av tillhörighet till unionen. Det kan dock konstateras att endast rättigheter och skyldigheter som följer av gemenskapsreglerna i Romfördraget är knutna till unionsmedborgarskapet. Dessa rättigheter gäller rätten att i bosättningslandet rösta och kandidera i kommunala val och val till Europaparlamentet, rätten att i tredje land åtnjuta diplomatiskt och konsulärt skydd samt rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och till ombudsmannen. De sistnämnda rättigheterna borde kunna utsträckas till att gälla samarbetet i fråga om rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren).

9.2 Mänskliga rättigheter

Expertrapport: I rapporten "*Rättsligt skydd av grundläggande fri- och rättigheter i den europeiska unionen*" påvisas att det nuvarande skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i Europeiska unionen är bristfälligt. Den externa kontrollen gäller i vilken utsträckning unionen är bunden av de minimiregler för mänskliga rättigheter som kommer till uttryck i internationell rätt framför allt i FN:s instrument och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Den interna kontrollen gäller i vilken mån unionens rättsregler erkänner och garanterar ett skydd av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. I fråga om den externa kontrollen konstateras bl.a. att Europakonventionens organ inte anser sig behöriga att pröva anmälningar mot gemenskapens institutioner. När det gäller den interna kontrollen, dvs. de gemenskapsrättsliga fri- och rättigheterna kontrolleras gemenskapens normgivning av EG-domstolen. Denna har formulerat de grundläggande fri- och rättigheter som med tiden blivit gemenskapens motsvarighet till det nationella grundlagsskyddet. Detta har varit mycket betydelsefullt då den parlamentariska kontrollen inom EU-samarbetet är svag. Rättighetsförklaringen i artikel F 2 i Unionsfördraget har inte ändrat eller tillfört någonting. EG-domstolen är utesluten från samtliga nya rättsområden i Unionsfördraget däribland rättighetsförklaringen i artikel F 2. De nationella organen har ingen möjlighet att rådfråga EG-domstolen om tolkningen av denna rättighetsförklaring. Detta medför att

de i grunden gemensamma reglerna kan tolkas och tillämpas olika i olika medlemsstater vilket innebär rättsosäkerhet men också att samarbete försvåras. Detta innebär att det är svårt att förutse vilka fri- och rättigheter som erkänns inom gemenskapsrätten och att det saknas rättsliga garantier för att erkända fri- och rättigheter även framdeles kommer att upprätthållas. Möjligheten för enskilda att få talerätt i en process mot en institution är starkt begränsad. Det är från unionsmedborgares perspektiv svårt att förstå varför de regler som skall skydda dem vid felaktig myndighetsutövning skiljer sig beroende på om den offentliga makten utövas i medlemsstatens eller en gemenskapsinstitutionens namn.

I rapporten förespråkas att gemenskapen ansluter sig till Europakonventionen. En anslutning skulle innebära en reell förstärkning av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna då den skulle förplikta gemenskapen att garantera ett visst minimiskydd och dessutom acceptera en extern rättslig kontroll. En anslutning har också stort symboliskt värde. Ett erkännande av Europadomstolen som auktoritativ skulle förhindra EG-domstolen från att utveckla en skiljaktig rättspraxis avseende konventionens grundläggande fri- och rättigheter. Även i fortsättningen skulle emellertid EG-domstolen bära det huvudsakliga ansvaret eftersom Europakonventionen föreskriver att de interna rättsmedlen skall vara uttömda innan man kan pröva en talan. Det nuvarande systemet har risker beträffande skillnader i tolkning och tillämpning av Europakonventionen. Ett sätt att komma tillrätta med det är att skapa en möjlighet för EG-domstolen att begära förhandsbesked från Europadomstolen. En nackdel är dock att detta komplicerar det redan svåröverskådliga och tidskrävande domstolssystemet i Europa.

För att skapa klarhet och demokratisk legitimitet i det gemenskapsrättsliga skyddet bör detta oberoende av en anslutning till Europakonventionen samlas under en egen rubrik i Unionsfördraget. Genom att knyta unionsmedborgarskapet till ett antal fri- och rättigheter som går längre än de minimigarantier som återspeglas i Europakonventionen skulle förtroendet för unionen öka. Detta skulle också vara en tydlig signal till omvärlden framför allt till de potentiella medlemsländerna som i dag försöker förbättra sitt inhemska skydd för grundläggande fri- och rättigheter. En katalog skulle kunna innehålla en inkorporering av Europakonventionens grundläggande fri- och rättigheter, allmänna principer som bygger på medlemsstaternas konstitutioner, vissa rättigheter för unionsmedborgare t.ex. rätt att fritt bosätta sig och rätt till politiskt deltagande samt övriga gemenskapens

fri- och rättigheter, framför allt sociala och ekonomiska rättigheter.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 31-39): För det första måste den allmänna principen om respekt för mänskliga rättigheter (artikel F 2) utmejslas och göras mera effektiv. Den är klart tillämplig "erga omnes", dvs. den täcker alla individer inom unionen antingen de är unionsmedborgare eller medborgare från tredje länder. I detta sammanhang har framförts förslag om att i artikel F 2 ta in en uttrycklig förpliktelse för medlemsländerna att respektera mänskliga rättigheter. Gruppens majoritet konstaterar att medlemsländerna är föremål för kontroll genom konventionen för de mänskliga rättigheterna medan unionens institutioner och gemenskapsrätten är utesluten från en sådan kontroll. Skyddet av de mänskliga rättigheterna har hittills tillförsäkrats enbart av EG-domstolen. Det anses allmänt inom gruppen att unionen, om den får juridisk kapacitet, eller i annat fall gemenskapen, bör ansluta sig till konventionen om mänskliga rättigheter.

Oavsett en eventuell anslutning till konvention pekar några medlemmar på fördelarna med att i fördraget ta in en rättighetskatalog. Gruppen har genomfört en komparativ studie över medlemsländernas skydd för de grundläggande rättigheterna som visar på tekniska svårigheter trots att alla medlemsländer garanterar sådant skydd. Vissa medlemmar anser att enbart anslutning till konventionen för mänskliga rättigheter och/eller inkluderandet av en rättighetskatalog i fördraget skulle öka skyddet antingen genom EG-domstolen och Europadomstolen eller genom enbart EG-domstolen. Några medlemmar kan inte se värdet av att ta in en rättighetskatalog i fördraget eftersom alla medlemsländerna redan garanterar sådana rättigheter. En mellanställning intar dem som accepterar att ta in en rättighetskatalog i fördragets preambel. Därigenom åstadkoms visserligen inget rättsligt skydd men en hög politisk profil.

En bred majoritet påpekar behovet av att inkorporera det sociala avtalet i avdelning VIII i Romfördraget. Några pekar på möjligheterna att ta in Europeiska sociala stadgan i fördraget, liksom rätten till arbete och rätten till en hälsosam miljö. Förbud mot dödsstraff har nämnts. Förslag har också lagts fram om att ge medborgare från tredje länder en speciell status. I syfte att ytterligare förstärka unionen med europeiska gemensamma värderingar har gruppen analyserat möjligheterna att i fördraget ta in en allmän bestämmelse om förbud mot diskriminering inte bara, som för närvarande, på grund av nationalitet utan också på

grund av kön, ras, religion, handikapp, ålder och sexuell läggning. Dessutom har möjligheten av att ta in uttryckligt fördömande i fördraget av rasism och xenofobi (med särskild syftning på anti-semitism) och intolerans föreslagits. Alla dessa förslag godtas av en majoritet i gruppen under förutsättning att förslagets rättsliga och ekonomiska implikationer närmare undersöks av regeringskonferensen.

Kommitténs bedömning: Att grundläggande fri- och rättigheter respekteras såväl av unionen som av dess medlemsstater är av utomordentlig betydelse för unionens demokratiska legitimitet. Inför den förestående utvidgningen med ett antal nya medlemsländer är det också viktigt att klargöra vilka krav som skall ställas på medlemsstaterna i detta avseende. Förbud att tillämpa dödsstraff och anslutning till Genèvekonventionen om flyktingpolitiken skall vara krav. Kraven på unionen och medlemsstaterna bör även i övrigt göras tydligare. Ett omfattande internationellt regelverk som syftar till att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna har efter andra världskriget kommit till stånd. Bl.a. kan nämnas FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1989 års barnkonvention och olika konventioner slutna mellan Europarådets medlemsstater. Gemenskapens förhållande till dessa konventioner bör uppmärksammas.

Förstärkningen av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och kontrollen av att detta skydd upprätthålls i Europa bör även i framtiden vara en uppgift för Europarådets medlemmar inom ramen för Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Att gemenskapen som sådan ansluts till Europakonventionen har länge av olika aktörer framhållits som önskvärt. Kommittén förordar en sådan anslutning. Enskilda måste i likhet med vad som gäller i fråga om myndighetsutövning i medlemsländerna kunna ställa gemenskapsinstitutionerna till svars för överträdelse av Europakonventionen. Olika lösningar kan övervägas för att undanröja risken för olika tolkningar av EG-domstolen och Europakonventionens domstol vid tillämpning av konventionen.

10 Utträde och uteslutning

Reflektionsgruppen (Del två, p. 33): Gruppen har inte tagit upp frågan om uppsägning av fördragen. I fråga om iakttagande av mänskliga och grundläggande rättigheter konstaterar dock gruppen att det finns ett brådskande behov, särskilt mot bakgrund av den förestående utvidgningen, att tillförsäkra att de mänskliga rättigheterna uppfylls både i relationerna mellan unionen och dess medlemsländer och i relationerna mellan medlemsländerna och enskilda individer. En majoritet inom gruppen anser att en bestämmelse bör införas i fördraget vilken medger sanktioner mot varje medlemsland som begår allvarliga och upprepade brott mot mänskliga rättigheter eller grundläggande demokratiska principer. Det har t.o.m. diskuterats möjligheten av att utesluta ett sådant medlemsland ur unionen. Emellertid vill de flesta i gruppen vara försiktiga när det gäller en sådan möjlighet, eftersom enbart suspension av rättigheter skulle kunna åstadkomma de önskvärda effekterna, och eftersom det kan finnas en risk att uteslutning kan sätta i fråga unionsmedlemskapets oåterkallelighet.

Expertrapport: *"Att utträda eller uteslutas ur Europeiska unionen"* De grundläggande fördragen reglerar inte frågan om utträde. Ledning får hämtas i folkrättens regler. Enligt dessa kan uppsägning av en internationell överenskommelse ske under vissa förutsättningar. Antingen uppnås de övriga medlemsländernas samtycke eller skulle under vissa omständigheter den folkrättsliga principen om fundamentalt ändrade förhållanden kunna åberopas. Det sannolika är att medlemsländerna - för det fall något medlemsland vill utträda ur unionen - i enlighet med folkrättens regler och bestämmelserna i fördraget håller en regeringskonferens och kommer överens om de fördragsändringar och andra konsekvenser som blir en följd av utträdet. Eftersom man är *"herrar över fördragen"* är detta helt i sin ordning. En särskild uppsägningsklausul ter sig därför onödigt och kan skapa fel intryck av samarbetets karaktär särskilt om man jämför med de i fördragets preambel och inledande artiklarna fastställda målen. Klart är dock att de politiska, rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av ett utträde blir omfattande.

Fördragen reglerar inte heller frågan om sanktioner mot eller utslutning av ett medlemsland som inte iakttar mänskliga rättigheter eller demokratiska principer. Någon form av sanktioner, t.ex. suspension av fördragsbestämmelser skulle kunna införas beträffande ett medlemsland som upprepade gånger fällts av Europadomstolen för särskilt allvarliga brott mot Europakonventionen eller som utslutits ur Europarådet. En fördragsbestämmelse som ger rådet bemyndigande att besluta om sådana sanktioner skulle kunna införas. Att i fördraget också föreskriva utslutning ur unionen synes vara alltför långtgående och av olika skäl inte önskvärt.

Kommitténs bedömning: Unionssamarbetet har en långsiktig och unik karaktär. De grundläggande fördragen innehåller inte några bestämmelser om utträde eller uppsägning. Fördragen är emellertid internationella avtal ingångna av suveräna stater. Även om fördragen inte innehåller några bestämmelser om utträde eller uppsägning står det klart att ett medlemsland som vill avbryta samarbetet inte kan tvingas att delta i detta. Om något land vill utträda ur unionen måste fördragen ändras. Hur detta skall gå till regleras i artikel N i Unionsfördraget. Kommittén anser därför att en särskild artikel om uppsägning av fördragen inte behövs. Mot bakgrund av unionssamarbetets karaktär skulle en särskild artikel om uppsägning av fördragen också ge ett felaktigt intryck av detta samarbete. När det gäller den eventualiteten att ett medlemsland skulle begå allvarliga brott mot mänskliga rättigheter och grundläggande friheter kan det övervägas att i fördraget införa sanktionsbestämmelser. Beslut om sanktioner bör kunna fattas av rådet. Kommittén anser inte att bestämmelser om utslutning av något medlemsland bör införas i fördraget.

11 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Expertrappport: *"Av vitalt intresse - EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen"*. Kritiken mot den hittillsvarande gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har främst gällt bristande samordning inför beslut och bristande effektivitet vid genomförande av beslut. Till en del faller kritiken tillbaka på medlemsstaterna själva eftersom den till stor del sammanhänger med skillnader i synen på EU:s grundläggande uppgifter i förhållande till nationella (vitala) intressen. Hanteringen av utvecklingen i Jugoslavien visar detta tydligt. Många faktorer talar för en övergång till majoritetsbeslut. Möjligheten att avstå från att blockera ett beslut ("step-aside") som anvisas i en förklaring till Maastrichtfördraget då det föreligger en kvalificerad majoritet för en åtgärd är av flera skäl en otillfredsställande metod, eftersom den bl.a. tvingar medlemsstater till ett "utanförskap" som ändå inte innebär en fullständig frikoppling från beslutet och dess konsekvenser. Begreppet "vitalt nationellt intresse" spelar för många länder en avgörande roll för utformningen av den framtida beslutsordningen. I dag saknas dock en allmänt accepterad definition. De flesta stater tycks önska ha en möjlighet att välja den definition som är mest gynnsam för det egna landet vid varje enskilt tillfälle. En övergång från enhällighet till majoritetsbeslut, dvs. avskaffande av vetorätten, kan få såväl positiva som negativa konsekvenser för alla medlemsländer.

En ny enhet för gemensam analys och planering för det inre samarbetet skulle kunna placeras i anslutning till rådet. Frågan om EU:s representation utåt (herr eller fru GUSP) när det gäller samordningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är också aktuell. Mycket talar för att den funktionen, liksom analys- och planeringsenheten, knyts till rådet. Det bör dock undvikas att den nya representationen utvecklas till en alltför stark och självständig enhet knuten till de stora medlemsstaterna. Arbetsmandatet och relationerna till ordförandetskapet liksom till kommissionen bör analyseras noga. Både en analysenhet och en gemensam representation utåt kan sannolikt uppfylla de behov som finns av samordning som ofta uppkommer när

ärenden berör såväl det mellanstatliga utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet som gemenskapssamarbetet. Frågan om finansieringsansvar för stater som inte deltar i en åtgärd borde ytterligare uppmärksammas. Det är angeläget att frågan om Europaparlamentets roll uppmärksammas i samband med utvecklandet av en eventuell särskild budgetprocess inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

En förutsättning för militärt alliansfria stater som Sverige att kunna fortsätta att engagera sig i fredsbevarande operationer är en nära samverkan med Nato respektive VEU. En tydlig gräns mellan samarbete inom ramen för de s.k. Petersbergsuppgifterna och sådan verksamhet som regleras i VEU-fördragets artikel V om militära garantier för medlemsstaternas säkerhet måste upprätthållas.

Reflektionsgruppen (Del ett, s. 8-10): Unionen måste förses med en större kapacitet för externa aktioner i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet. Unionen måste vara kapabel att identifiera sina egna intressen, besluta sina egna åtgärder och se till att dessa genomförs effektivt. Utvidgningen gör detta svårare men också ofrånkomligt. Gruppen föreslår att en gemensam analys- och planeringsenhet inrättas. När det gäller beslutsfattande vill en del i gruppen införa möjligheten till kvalificerade majoritetsbeslut och andra föreslår att Europaparlamentets konsultativa roll på detta område skall förstärkas.

Gruppen diskuterar flera olika lösningar för att säkerställa att unionen talar med en röst. Några föreslår en hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken för att ge unionen ett ansikte. Ett flertal i gruppen poängterar vikten av ett strukturerat samarbete mellan rådet, dess ordförandeskap och kommissionen så att unionen uppträder samordnat.

När det gäller europeisk säkerhets- och försvarspolitik bör den europeiska identiteten utvecklas. Denna politik skall omfatta alla frågor relaterade till unionens säkerhet inbegripet formandet av en gemensam försvarspolitik som i framtiden kan leda till ett gemensamt försvar. Gruppen konstaterar att både Nato-medlemmarnas synpunkter liksom de ståndpunkter som förfäktas av de länder som står utanför Nato måste respekteras. Många i gruppen anser att regeringskonferensen bör utveckla hur man kan uppmuntra europeiska operativa aktioner och hur man skall kunna tillförsäkra större samstämmighet med aktioner på det militära området med politiska, ekonomiska eller humanitära aspekter av europeisk krishantering. Mot den bakgrunden önskar flera i gruppen

förstärka relationerna mellan EU och VEU. Här finns flera olika ståndpunkter. Enligt en åsikt bör relationerna mellan EU och VEU förstärkas samtidigt som VEU förblir självständigt. Enligt en annan åsikt bör närmare band skapas för att göra det möjligt för EU att ge direktiv till VEU i fråga om humanitära och fredsbevarande uppgifter och annan krishantering (Petersbergsuppgifterna). En tredje åsikt är att Petersbergsuppgifterna skall tas in i fördraget. Enligt en fjärde åsikt bör VEU gradvis integreras i EU; detta kan göras antingen genom att uppmuntra EU/VEU att utföra operativa militära uppgifter eller genom att anta ett antal åtgärder som leder till ett sammanslagning av EU/VEU. I det senare fallet skulle fördraget inkorporera inte bara Petersbergsuppgifterna utan också gemensamma försvarsåtaganden. I detta sammanhang har några medlemmar framställt förslaget att regeringskonferensen skall undersöka möjligheterna att i fördraget inkludera en bestämmelse om ömsesidig assistans för försvaret av unionens externa gränser.

Kommitténs bedömning: Enligt Unionsfördraget (artikel J 4) skall den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. I syfte att tillgodose såväl militärt alliansfria stater som Nato-medlemmar infördes i fördraget en bestämmelse om att unionens politik inte skall påverka den särskilda karaktären av vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och att den skall respektera vissa medlemsstaters förpliktelser enligt Nato (artikel J 4.4).

På den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område förekommer olika begrepp som ofta används i olika betydelser. I unionen är säkerhetspolitik den del av ett lands utrikespolitik som handlar om landets politiska säkerhet i vid mening. Det militära försvaret ingår inte i begreppet. Gemensam försvarspolitik (någon sådan politik har ännu inte etablerats) skulle kunna omfatta militärt samarbete i fredsbevarande och humanitärt syfte (Petersbergsuppgifterna). Med ett gemensamt försvar skulle kunna avses ett mycket nära militärt samarbete mellan EU:s medlemsländer, där länderna har förpliktat sig att delta i försvaret av sina territorier. De dåvarande nio VEU-länderna framhöll i en förklaring till Unionsfördraget bl.a. att de önskade se VEU utvecklas till unionens försvarskomponent.

Det finns enligt Unionsfördraget två slags beslut för att målen med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall uppnås, nämligen

gemensamma åtgärder (artikel J 3) och gemensamma ståndpunkter (artikel J 2). Enhällighet krävs för dessa beslut. När rådet beslutar om en gemensam åtgärd och under varje skede av åtgärdens förlopp skall rådet med enhällighet avgöra vilka följdbeslut som skall fattas med kvalificerad majoritet (artikel J 3.2). Om genomförandet av en gemensam åtgärd medför allvarliga svårigheter för en medlemsstat skall staten lägga fram saken för rådet som skall finna lämpliga lösningar (artikel J 3.7). Frågor som berör försvaret skall inte vara föremål för gemensamma åtgärder (artikel J 4.3). Bestämmelserna skall tillämpas i en anda av allmän solidaritet och ömsesidig lojalitet. Medlemsländerna skall, enligt en förklaring till Unionsfördraget, sträva efter att få till stånd enhälliga beslut.

I samband med anslutningsförhandlingarna slog regeringen fast att Sverige kan fullt ut och aktivt medverka i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med bibehållen militär alliansfrihet. Vidare sades att Sverige inte avser hindra unionens utveckling mot utformningen av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. I en gemensam förklaring till slutakten till anslutningsfördraget framhölls bl.a. att de nya medlemsländerna skall vara beredda och ha möjlighet att fullt ut och aktivt delta i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och fullständigt och förbehållslöst anamma alla de mål fördraget har (prop. 1994/95:19, Del 1 avsnitt 26).

I det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande Sveriges säkerhetspolitik (1995/96:UFöU1) framhålls att Sveriges medlemskap i EU inte förpliktigar till något militärt samarbete och att den militära alliansfriheten består. Utskottet påpekar att ett gemensamt EU-försvar eller omvandlingen av EU till en militär allians kräver enhällighet mellan medlemsstaterna och godkännande av samtliga medlemsstaters parlament, inklusive den svenska riksdagen. Enligt utskottets uppfattning ger deltagandet i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken goda möjligheter att aktivt driva svenska uppfattningar och intressen. Som exempel anförs att Sverige vill bidra till en vidareutveckling av EU:s förmåga att förebygga konflikter och att hantera kriser.

Sverige är *militärt alliansfritt* och kan därmed inte delta i ett gemensamt försvar, men skall inte hindra andra länder att gå vidare mot ett sådant mål. Vidare bör Sverige kunna delta i fredsbevarande operationer inom ramen för de s.k. Petersbergsuppgifterna. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste på ett bättre sätt än hittills kunna hantera

spänningar, hot och krisartade händelser i unionens omvärld. Lojaliteten mellan medlemsländerna måste öka. Unionen måste ha lämpliga medel för att effektivt och samordnat kunna möta nya risker och utmaningar. I fråga om beslutsproceduren bör i princip enhällighet råda. Även i fortsättningen kommer de flesta besluten inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att fattas i samförstånd. Inom ramen för gemenskapssamarbetet har medlemsländerna i enlighet med den s.k. Luxemburgkompromissen politiskt strävat efter full enighet när viktiga nationella intressen stått på spel. Liknande förhållningssätt måste också föreligga beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

I frågor som *inte* är av *vitalt intresse för ett medlemsland* skulle dock besluten kunna fattas med en hög grad av kvalificerad majoritet. Inom unionen pågår en diskussion som syftar till att fastställa hur frågor av vitalt intresse skall definieras. Kommittén konstaterar att det i praktiken blir det enskilda landets uppfattning som avgör vad som är av vitalt intresse för det landet. Detta bedöms av det berörda medlemslandet i varje särskilt fall i den ordning som gäller för den nationella hanteringen av utrikespolitiska frågor. För Sveriges del innebär detta att regeringen fortlöpande skall informera riksdagens EU-nämnd om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Vidare skall regeringen hålla utrikesnämnden underrättad om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för landet och överlägga med nämnden om alla utrikesärenden av större vikt.

Det har visat sig nödvändigt att åstadkomma en bättre *samordning och uppföljning* av beslut på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Förslaget om att inrätta en gemensam analys- och planeringsenhet bör därför stödjas. Enheten skulle kunna placeras i kommissionen och således fungera oberoende av vilket land som innehar ordförandeskapet i unionen. En placering i kommissionen skulle också kunna underlätta samordningen mellan beslutsfattande inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och genomförandet av besluten inom ramen för gemenskapssamarbetet (t.ex. beslut om kollektiva sanktioner mot tredje land). Frågan om vem som företräder unionen utåt har uppmärksammats; enligt fördraget är det ordförandelandet som företräder unionen i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Kring förslaget om ett ansikte utåt ("herr eller fru GUSP") finns, enligt kommittén, flera frågor som närmare måste utredas. En fråga är om inte en sådan funktion vid sidan av ordförandeskapet i rådet och ordföranden i kommissionen i verkligheten ytterligare ökar komplexiteten i unionens organisation. Ett närliggande

problem är att unionen, till skillnad från gemenskapen (första pelaren) och till skillnad från mellanstatliga organisationer, inte är någon juridisk person, vilket innebär att unionen inte har någon egen rättslig handlingsförmåga och inte kan ingå avtal för unionens räkning med utomstående länder eller med andra internationella organisationer. Att medlemsländerna på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område överlåter sin nationella beslutanderätt (t.ex. rätten att ingå internationella avtal) till unionen är det inte fråga om.

12 Samarbete i rättsliga och inrikes frågor

Reflektionsgruppen (Del två, p. 45, 47, 49, 51, 53, 54): En av de största utmaningarna som unionen står inför är att förstärka inre säkerhet inom ett område med fri rörlighet och utan inre gränser. Gruppen anser att det inför utvidgningen finns ett tydligt krav från medborgarna i unionen på större säkerhet inför sådana företeelser som terrorism och andra former av organiserad brottslighet, liksom det växande migrationstrycket. Gruppen har kritiskt analyserat samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Majoriteten i gruppen anser att det saknas mål och en tidsplan för att uppnå målen, att instrumenten inte är lämpliga samt att det saknas en drivande institutionell mekanism samtidigt som arbetsstrukturen är komplicerad.

Många medlemmar förordar ett pragmatiskt tillvägagångssätt för att fastställa inom vilka områden ytterligare användning behövs av gemensamma institutioner och kriterier och inom vilka gemenskapens behörighet skall användas fullt ut. De flesta medlemmar anser att polissamarbete och rättsligt samarbete måste utvecklas genom ett tätare mellanstatligt samarbete, åtminstone under en period. Under tiden bör det övervägas om det skall vara tillåtet att undanta "politiska" brott från utvisning mellan medlemsstater och om förfarandet i artikel K 9 kan lättas upp. Ett annat förslag är att införa en rättslig grund för bekämpning av narkotikahandel. Det bör också övervägas om medlemsländerna skall ha likartad lagstiftning om bedrägeri riktad mot gemenskapens budget. Förbättrat samarbete kräver förbättring av de rättsliga instrumenten eller av institutionernas roll. Konventioner borde i vissa fall ersättas eller träda i kraft efter det att de har ratificerats av en majoritet av medlemsländerna. Många medlemmar är ense om att de yttre gränserna bör fastställas som ett område som hör till gemenskapens behörighet, dvs. arrangemang som gäller utlännningar, invandringspolitik, asyl och gemensamma regler för kontroll vid yttre gränser. Hela gruppen är enig om behovet av att minska antalet förberedande nivåer i beslutsproceduren och att stärka rådets generalsekretariat. Det har föreslagits att unionen bör utreda hur ett mer strukturerat samarbete kan

bedrivs med Europarådet i kampen mot droger. De nationella parlamenten och de europeiska institutionerna bör intensifiera sina relationer i rättsliga och inrikes frågor. Olika medlemmar i gruppen föreslår att Schengenavtalet införs i unionen.

Kommitténs bedömning: Ett effektivt samarbete emellan medlemsländerna är nödvändigt för att unionens mål om fri rörlighet för personer skall kunna förverkligas. Den ökade internationaliseringen ställer stora krav på medlemsländerna både när det gäller flykting- och invandrarfrågor och när det gäller polisiärt och rättsligt samarbete. Trots att bestämmelserna på detta område är nya och inte har varit i kraft mer än drygt två år föreligger enighet om att samarbetet har brister när det gäller effektivitet och i fråga om den demokratiska och rättsliga kontrollen. Olika orsaker till bristerna i effektivitet och kontroll i fråga om det rättsliga och inrikes samarbetet har nämnts, t.ex. att besluten kräver enhällighet, att tydliga mål saknas, att institutionernas roll är för begränsad och att beslutsprocessen är för krånglig samtidigt som beslutens rättsliga status är oklar. Vissa områden som t.ex. asyl- och invandring bör flyttas till gemenskapssamarbetet (första pelaren). Större effektivitet kan också nås om vissa funktioner i gemenskapssamarbetet tillämpas även när det gäller samarbetet om rättsliga och inrikes frågor. Kommissionens initiativrätt och kontrolluppgifter bör kunna utövas i fråga om alla områden inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet. Öppenheten måste också förbättras, vilket kan ske genom att Europaparlamentets kontrollfunktioner förbättras. Genom parlamentets ombudsman skulle också enskildas behov av öppenhet och rättsskydd kunna tillgodoses.

Det är viktigt att de konventioner som hittills framförhandlats inom ramen för tredje pelaren - särskilt Europolkonventionen - träder i kraft och att det praktiska arbetet kan komma i gång. När det internationella polissamarbetet intensifieras och kriminalregister upprättas måste det ske på ett sådant sätt att enskildas integritet skyddas. Konventioner på tredje pelarens område bör som regel kunna träda i kraft när en viss majoritet av medlemsländerna har ratificerat konventionen i fråga. De nuvarande möjligheterna att i olika konventioner på området i enlighet med mellanstatliga principer föreskriva att EG-domstolen skall lösa tvister mellan parterna bör utnyttjas bättre.

13 Vissa sakfrågor

13.1 Allmänt

Reflektionsgruppen (Del två, p. 140-143, 145, 100): En allmän uppfattning inom gruppen är att gemenskapen inte bör försöka göra mer men att göra det bättre. Gruppen har analyserat möjligheterna att inkludera områdena energi, turism och räddningstjänst i gemenskapspolitiken. En majoritet anser att det vore lämpligare att inrikta sig på ett närmare samarbete mellan medlemsländerna på dessa områden. Flera anser det viktigt att i fördraget föra in bestämmelser om stöd till regioner och öar i medlemsländernas periferi. Några förespråkar att artikel 113 i Romfördraget om handelspolitiken utvecklas till att omfatta också tjänster och immaterialrätt. Några anser att kravet på att konsumenternas skydd bör beaktas på andra politikområden.

När det gäller beslutsfattande i fråga om gemensapsrätten är en bred majoritet i gruppen positiv till majoritetsbeslut av effektivitetskäl. Vissa vill också minska skillnaderna mellan den inre marknaden och politikområden inom social, skatte- och miljöområdena. Några medlemmar anser att undantag är nödvändiga för att skydda särskilt känsliga intressen.

Kommitténs bedömning: De olika politikområdena är viktiga att beakta, men förbättringar kan i många fall göras utan fördragsändringar. I vissa fall är det dock en fråga om att förstärka den rättsliga grunden för gemenskapens åtgärder, i andra att säkerställa en effektivare tillämpning och efterlevnad av reglerna. På en del områden kan förbättringar åstadkommas genom ett effektivare samarbete mellan medlemsländerna. Viktiga politikområden är miljöpolitik och jämställdhet, som behandlas i följande avsnitt, frågor om den inre marknaden och handelspolitiken, arbetstagarnas rättigheter, konsumentskydd, ungdoms- och handikappfrågor. Sysselsättningspolitiken, som behandlas av en särskild utredning, är en av de viktigaste frågorna inför regeringskonferensen.

I likhet med reflektionsgruppen anser kommittén att majoritetsbeslut i princip bör gälla alla de områden där gemenskapen har kompetens att fatta beslut, bortsett från sådana särskilt viktiga områden där det är angeläget att ett medlemsland inte blir bundet mot sin vilja, t.ex. i fråga om skatter och avgifter.

13.2 Miljöpolitik

Reflektionsgruppen (Del två, p. 61-65): Gruppen betonar trycket från den allmänna opinionen för att miljön skall respekteras bättre. Några medlemmar påpekar behovet av att tydligare uttala att miljön och en hållbar utveckling är mål som bör prioriteras av unionen. Härav följer att miljöhänsyn bör införlivas med andra politikområden, t.ex. jordbruk. Regeringskonferensen bör prioritera beaktandet av miljöaspekter i gemenskapspolitiken. Ett antal förslag har lagts fram inom gruppen. Det gäller införandet i Romfördraget av de avtal som slöts vid Riokonferensen, ett eventuellt införande av miljö i artikel 36 (importrestriktioner), artikel 39 (mål för jordbrukspolitiken), artikel 74 (transport), artikel 129b och påföljande artiklar (transeuropeiska nät). Vidare har förslag lagts fram om att eventuellt vidga de möjligheter som medlemsstaterna har enligt artikel 100a 4 att fastställa högre nationella standarder. Förslag har också lagts fram om större inflytande från Europaparlamentet genom medbeslutande i miljöfrågor och införande av miljökonsekvenser i samband med lagstiftningsförslag. Andra har påpekat att medlemsländernas lagstiftning till stor del härrör från gemenskapen och att det i första hand är den omfattande lagstiftning som redan existerar som borde tillämpas ordentligt. Åtgärder för att förstärka tillämpningen och verkställigheten av medlemsländernas lagstiftning bör därför övervägas. En majoritet av gruppens medlemmar är beredda att överväga en utvidgning av systemet med krav på kvalificerad majoritet vid omröstningar inom miljöområdet. Vissa har dock invändningar och påpekar att detta påverkar områden som är mycket viktiga för medlemsstaternas självbestämmande eller har betydande konsekvenser på nationell nivå.

Kommitténs bedömning: En god miljö bör anges i Unionsfördraget som ett övergripande mål. Den gemensamma miljöpolitiken bör stärkas. Vidare bör miljöhänsyn integreras i övriga politikområden, t.ex. på jordbruks, trafik- och energiområdet. I samband med lagförslag bör bedömningar av förslagets miljökonsekvenser göras. Kommittén anser att medlemsländerna även i fortsättningen bör kunna ha nationella regler som är strängare än gemenskapsreglerna och som inte utgör förtäckta

handelshinder. När det gäller att införa avgifter för att bekämpa gränsöverskridande miljöproblem bör beslut fattas med enhällighet. Kommittén anser det också viktigt att en effektiv kontroll av att medlemsländerna införlivar och tillämpar direktiv på miljöområdet efterlevs.

13.3 Jämställdhet

Expertrapporter: *"Kvinnor, män och den europeiska unionen"*. Syftet med rapporten är att finna förklaringar till att kvinnor är mer negativa än män till Sveriges medlemskap i EU. Studien baseras på en valjarundersökning som genomfördes i anslutning till folkomröstningen i november 1994. Könsskillnaderna kan inte helt förklaras utifrån "centrum-periferi-modellen", dvs. att EU har stöd främst i resursstarka grupper. Oavsett social position är kvinnor mindre positiva än män. Den slutsats som dras är att kvinnors mer negativa hållning till EU sannolikt kan förklaras med att kvinnor uppfattar EU som ett hot mot just de områden som brukar uppfattas som viktiga för kvinnor, nämligen den sociala välfärden. I analyser av väljarnas argument för röstning i folkomröstningen framkom att sociala frågor nämndes i marginell utsträckning, och att det främst var ekonomiska och demokratirelaterade argument som nämndes. Analyser av mediabevakning och kampanjmaterial ger motsvarande mönster. En förklaring till detta kan vara att de sociala frågorna formellt ligger utanför EU:s kompetensområde. Samtidigt hänger välfärdspolitiken samman med det ekonomiska läget, och talet om konvergenskrav för deltagande i det monetära samarbetet har berört även den sociala välfärdspolitiken.

"EG-rätten och jämställdheten". I rapporten framhålls att EG-rätten redan har vissa inslag som tillförsäkrar svenska kvinnor längre gående rättigheter än den nationella lagstiftningen. Samtidigt finns det andra som inte går riktigt så långt som vore önskvärt från svenska utgångspunkter. Man bör inte gå med på överstatliga regler som medför förbättringar för kvinnor i vissa länder - hur angelägna de än är - om de innebär försämringar för svenska kvinnor. Det bör i fördraget tas in en bestämmelse som uttryckligen möjliggör åtgärder för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. "Aktiva åtgärder" och "jämställdhet mellan kvinnor och män" är i dag inga EG-rättsliga begrepp. Artikel 119 i Romfördraget om lika lön bör ändras så att den omfattar också andra frågor i arbetslivet men framför allt bör det i artikeln slås fast att jämställdhet mellan kvinnor och män skall främjas och att aktiva åtgärder är tillåtna. Jämställdhet mellan kvinnor och män

bör också göras till mål för unionens verksamhet. Detta bör anges såväl i Romfördraget som i Unionsfördraget. Ett jämställdhetsperspektiv bör också integreras i unionens verksamhet och anges i fördragstext. Däremot är ett diskrimineringsförbud som utvidgas till att omfatta inte bara nationalitet utan också kön förknippat med flera problem och riskerar att motverka sitt syfte om det inte kombineras med en regel om aktiva åtgärder för jämställdhet. Också en skriven regel om rätt för kvinnor och män till likabehandling är förenad med flera nackdelar och måste kombineras med ett undantag för aktiva åtgärder för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Reflektionsgruppen (Del två, p. 39): Gruppen har bl.a. analyserat möjligheten av en förstärkning och utvidgning till alla områden av såväl principen lika lön för lika arbete i artikel 119 i Romfördraget som den allmänna principen om jämställdhet mellan kvinnor och män. En sådan princip skulle uttryckligen kunna nämnas i fördraget och inte enbart som en följd av att diskriminering förbjuds. Vissa medlemmar i gruppen förespråkar att fördraget skall innehålla ett omnämmande av att jämställdhetsaspekter skall ingå i all politik och alla program i unionen. Gruppen har också analyserat möjligheten av att införa en generalklausul som förbjuder diskriminering och som omfattar inte bara nationalitet utan också bl.a. kön (se också *avsnitt 9.2*). Ett flertal i gruppen stödjer dessa alternativ med förbehåll för en mer detaljerad bedömning av rättsliga och ekonomiska konsekvenser.

Kommitténs bedömning: Såväl Unionsfördraget som Romfördraget bör förstärkas när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män. Jämställdhet bör göras till mål för unionens verksamhet. Jämställdhetsperspektivet bör integreras när det gäller unionens verksamhet på alla områden. Detta bör anges i fördragstexten. Enligt kommitténs mening bör artikel 119 i Romfördraget utvidgas till att omfatta inte bara lika lön för lika arbete utan också andra frågor i arbetslivet. I artikeln kan också tas in en bestämmelse som fastslår att jämställdhet mellan kvinnor och män skall främjas. Ett allmänt förbud mot diskriminering på grund av kön kan, som påpekas i expertrapporten, innefatta ett antal problem.

Reservationer

Reservation av ledamoten *Birgit Friggebo* (fp)

Avsnitt 6.3 EU:s utvidgning, Medlemsstaternas inflytande.

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

I kommitténs expertrapport "Förhållandet småstat - stormakt: svenskt identitetsbyte" analyseras hur Sverige bör sluta att tänka på sig självt som "litet" och istället försöka bli "smart". Kommittén betonar att de små staternas överrepresentation skall bibehållas men nämner ingenting om att det också ligger i de mindre medlemsländernas egenintresse att de stora även i fortsättningen anser EU-samarbetet så värdefullt att de inte gör upp med varandra vid sidan av EU, vilket skulle kunna bli följden om maktbalansen förskjuts alltför kraftigt till de storas nackdel efter utvidgningen. Det är värdefullt att kommittén anser att balansen mellan små och stora stater skall behållas i en utvidgad union.

Strävan skall självfallet, även i framtiden, vara att försöka tillgodose alla medlemsländers intressen, men det blir i praktiken mycket svårt att nå resultat om inte möjligheterna att fatta majoritetsbeslut ökar. Det är inte självklart att beslut om unionens budget är en sådan fråga som måste avgöras med enhällighet. (Se även avsnittet miljöpolitik.)

Ett förslag, som skulle kunna vara ett alternativ till dagens regler om kvalificerad majoritet, är att beslut i ministerrådet framöver skall kräva en majoritet av röster i ministerrådet som därtill företräder en majoritet av EU:s medborgare, s.k. dubbel majoritet. Den danska regeringen har fastnat för att denna modell av dubbla majoriteter bör drivas vid regeringskonferensen.

Avsnitt 7 Kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsländerna; subsidiaritet

Subsidiaritetsprincipen omhuldas av i stort sett alla: regeringar, politiska partier och enskilda debattörer stöder tanken att beslut skall fattas så nära medborgarna som möjligt och inte i onödan föras upp på unionsnivå. Så som den utformats i EU:s fördrag har dock subsidiaritetsprincipen visat sig svårare att tillämpa i praktiken än i teorin. Folkpartiets förslag om begränsning av räckvidden av Romfördragets artikel 235 skall ses i det ljuset. Kommittén konstaterar att reflektionsgruppen inte vill införa en kompetenscatalog och att Romfördragets artikel 3b inte bör ändras, och att kontrollen över närhetsprincipens tillämpning "bör kunna förstärkas inom ramen för nuvarande ordning": Jag anser att problemet med EU:s flytande kompetensgränser måste hanteras med större stringens och tydlighet än så.

Det är angelägnare att EU förstärker sitt arbete i viktiga gränsöverskridande frågor än att nya kompetenser tillförs i politiska frågor som i sig är viktiga, men som inte nödvändigtvis behöver beslutas inom EU. (Jmfr avsnitt 13:1.)

Avsnitt 11 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Jag delar uppfattningen att Sverige inte skall delta i ett gemensamt försvar och att vi kan delta i fredsbevarande operationer. Jag anser dock att kommittén bort uttrycka en större tydlighet om vart Sverige strävar inom den andra pelarens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Ansträngningarna att få till stånd ett bättre fungerande och effektivt samarbete syftar till att göra Europa säkrare och bidra till freden. Därför bör Sverige vid regeringskonferensen inte som hittills inta en defensiv och avvaktande hållning, utan aktivt bidra till att EU:s utrikes- och säkerhetspolitik ges en adekvat utformning.

EU:s yttersta syfte är att garantera freden i Europa. Därför måste den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utvecklas i mera överstatlig riktning. Den utrikespolitiska samordningen måste förbättras avsevärt. En huvudregel om majoritetsbeslut bör införas för de fall där vitala nationella utrikes- och säkerhetsintressen inte berörs. Ett enskilt land har ju redan idag rätten att ställa sig utanför gemensamma aktioner som landet inte vill delta i.

Avsnitt 12 Samarbete i rättsliga och inrikes frågor

Kommitténs majoritet vill föra över delar av det rättsliga samarbete som idag regleras inom ramen för den tredje pelaren till gemenskapsrätten (första pelaren). Jag instämmer i att samarbetet kring t.ex. asyl- och invandringspolitik måste förbättras för att den fria rörligheten för människor skall kunna upprätthållas. Emellertid är ambitionen alltför begränsad om endast dessa områden förs över. Än mer angeläget torde det vara att det gemensamma arbetet med att få bukt med den internationella brottsligheten ges sådana former att detta i bokstavig mening gränsöverskridande problem också fick effektiva, gemensamma gränsöverskridande lösningar. Kampen mot den internationella brottsligheten, i synnerhet narkotikahandeln, måste bedrivas med större kraft genom gemensamma insatser. Därför bör Sverige vara pådrivande för att göra detta samarbete till föremål för gemensam politik, med majoritetsbeslut inom den första pelaren. Folkpartiet bejakar Europol-samarbetet och vill att brottslingar skall löpa samma risk att gripas oavsett i vilket europeiskt land de befinner sig.

Avsnitt 13:2 Miljöpolitik

Jag anser att vetorätten måste begränsas när det gäller hanteringen av gränsöverskridande miljöproblem. Det främsta exemplet på sådana frågor är ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Sverige borde verka för att det till miljöbestämmelserna i artikel 130s förs en ändring som gör det möjligt att med kvalificerad majoritet införa avgifter för att motverka gränsöverskridande miljöproblem.

Sverige bör således vid regeringskonferensen föreslå att minimiavgifter på gränsöverskridande miljöföroreningar skall kunna införas efter majoritetsbeslut. Koldioxid samt försurande och gödande utsläpp till luft och vatten bör ingå.

Reservation av ledamöterna *Siv Holma* (v) och *Marianne Samuelsson* (mp)

5. Det framtida EU

Det finns två huvudlinjer för att stärka den demokratiska legitimiteten i EU-systemet. Den ena är den federala vägen mot ett Europas förenta stater. Den andra vägen är att stärka de nationella parlamentens inflytande i beslutsprocessen. Om regeringskonferensens resultat innebär förändringar mot ökad överstatlighet och federalism förordar vi en folkomröstning.

En av de viktigaste framtidsfrågorna i EU är den ekonomiska monetära unionen, EMU. Vi anser att regeringen inför regeringskonferensen ska verka för att EMU tas upp till en ordentlig diskussion. Förutsättningarna för den sysselsättningsunion som regeringen förespråkar kan inte isoleras från EMU-processens konvergenskriterier. Konvergenskriterierna bör därför också behandlas vid regeringskonferensen i samband med sysselsättningsfrågorna. Vi anser att EMU-projektet ska omprövas och lyftas ur Romfördraget. Om så inte sker behövs det en fördragsfäst rätt för medlemsstater att stå utanför EMU. Ett sådant undantag skulle innebära fortsatt möjlighet att tillämpa nationell lagstiftning på det monetära området och öka utrymmet för nationella ekonomisk-politiska avvägningar. Vi förordar en folkomröstning inför ett svenskt beslut om eventuell anslutning till EMU:s tredje steg dvs. en gemensam centralbank och en gemensam valuta.

6. EU:s utvidgning

6.1 Allmänna aspekter på östutvidgningen

Det är ansökarländernas folk som ska ha avgörandet om de ska bli medlem i EU eller inte. Vi anser att oavsett vilket beslut som ansökarländerna till slut tar så bör Sverige verka för att handelsbarriärer mot öst stegvis avvecklas. Det får inte skapas en ny yttre mur mellan de nya medlemsländerna och länderna i det f.d. Sovjetunionen. Samarbetsavtalen med dessa länder måste utvecklas parallellt med utvidgningen. EU:s jordbrukspolitik liksom EMU, med dess inbyggda konvergenskrav, försvårar utvidgningen avsevärt. Ett mellanstatligt

samarbete skulle sannolikt vara mer ändamålsenligt för en bredare alleuropeisk samverkan än EU:s orealistiska unionsplaner. Vi ser inte heller en Europeisk union som förutsättning för fred, frihet och stabilitet i Europa. Bra samarbete mellan folk och länder kan och måste ske utan krav på medlemskap.

6.3 Medlemsstaternas inflytande

Det är inte entydigt klarlagt att överstatlighet (gemenskapsstatlighet) med majoritetsbeslut är att föredra för befolkningsmässigt små stater, som Sverige. De små staterna är något överrepresenterade i ministerrådet vad gäller antal röster och de kan därför tillsammans med ett par stormakter tvinga en stormakt till eftergifter. Å andra sidan har även en liten stat vetorätt om besluten måste tas med enighet. Med fler majoritetsbeslut blir det sannolikt mer vanligt att små stater blir nedröstade. Stora stater är också stora bidragsgivare och har goda möjligheter att genom påtryckningar förhindra att ett beslut som gått dem emot i praktiken blir giltigt i hemlandet. I många frågor har inte små stater gemensamma intressen.

7. Kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsländerna; subsidiaritet

Vi anser att artikel 235 i Romfördraget ska avskaffas. Enligt denna artikel kan rådet enhälligt, på kommissionens förslag och efter EU-parlamentets hörande, besluta att ge EU nya befogenheter som inte har fördragstäckning. Resonemangen om subsidiaritet bör i fördragen ersättas av klara beskrivningar av vilka områden som ska behandlas på EU-nivå och vilka som tillhör medlemsstatens kompetens; en kompetens katalog.

8.2 Europaparlamentet och nationella parlament

Vi accepterar förenklade beslutsprocedurer där EU-parlamentet är inblandat under förutsättning att det inte leder till att det nationella parlamentets makt minskas. Det är mycket tveksamt att ge Europaparlamentet mer makt genom att göra medbeslutandet till norm och därmed ge det vetorätt. Detta parlament har alltför stora problem med högst varierande ledamotsnärvaro vid voteringar, bristande ordning och översättningar av beslutsunderlag.

De nationella parlamentens möjligheter att erövra makt och återge väljarna sista ordet i politiken kan underlättas genom förändringar i traktaten. De nationella parlamenten ska ges initiativrätt i lagstiftningsfrågor och kommissionen får endast lägga fram förslag när en majoritet av länderna begär det.

9.2 Mänskliga rättigheter

Diskriminerande medborgarlagar är oförenligt med EU-medlemskap.

10. Utträde och uteslutning

I artikel 240 i Romfördraget och i Maastrichtfördragets artikel Q sägs att medlemskapet gäller för obegränsad tid. Vi förordar att rätten till utträde regleras i alla traktat på så sätt att ett land ska kunna lämna EU som helhet eller ett visst fördragsfäst samarbetsområde - exempelvis Euratom - eller få varaktiga undantag för delar av samarbetet om t.ex. gemensam valuta eller militärt samarbete.

11. Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Kommitténs beskrivning av hur vitalt intresse för ett medlemsland ska definieras motiverar inte föreslagen öppning för en modifierad enhällighetsprincip i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Om nu medlemslandet självt ska få avgöra om en fråga är av vitalt säkerhetsintresse för landet så finns redan denna möjlighet i gällande fördrag. I Maastrichtfördraget finns möjligheten att genom ett enigt beslut i ministerrådet låta en gemensam aktion avgöras med kvalificerad majoritet. Denna möjlighet har i viss mån prövats men under en kortare tid. Utan att först på allvar och under en längre tid pröva det nuvarande fördraget finns det ingen anledning att ge upp vetorätten i utrikes- och säkerhetspolitiken. Vad beträffar kommitténs syn att EU ska hantera krisartade händelser i unionens omvärld anser vi detta vara en uppgift för FN och OSSE.

12. Samarbete i rättsliga och inrikesfrågor

Samarbete i rättsliga och inrikesfrågor ska också fortsättningsvis ske på mellanstatlig grund. De nationella parlamentens insyn i och kontroll av tredje pelarsamarbetet måste stärkas. En generös och human syn på asyl- och invandringspolitik kan komma att stå i konflikt med att samarbeta på överstatlig bas. Överstatlighet (gemenskapsarbete) på det här området

kan leda till försämringar av flyktingmottagandet både i Sverige och i hela EU. Dessutom minskar det Sveriges självständiga beslutanderätt i principiella frågor och i enskilda flyktingärenden. Överstatligheten kan utnyttjas för att hänvisa till EU och genomföra en försämring utan att riskera att bli utsatt för kritik.

Sverige ska verka för att medlemsländerna ges fortsatt rätt till inre gränskontroll av narkotika, vapen m.m.

13.1 Allmänt

Vi anser att en utökad möjlighet till majoritetsbeslut i den första pelaren inte är en bra väg för det fortsatta samarbetet. Vi föredrar att nuvarande former kvarstår med undantag för miljöfrågor där vi förespråkar minimikrav så att medlemsländerna kan ha hårdare regler. Det torde dessutom vara svårsmält för en stor del av befolkningen att ge EU mera maktbefogenheter.

13.2 Miljö

Miljöpolitiken i EU måste skärpas. Artikel 100a 4, ofta felaktigt kallad "miljögarantin", som hittills aldrig kunnat användas förstärks så att den blir en verklig rätt att ha nationellt hårdare krav. Den ska omfatta rätten att skärpa krav, inte bara behålla befintliga. Den ska omfatta miljö, konsumentskydd, hälsa och säkerhet. Bevisföringen ska vara omvänd. Den gemensamma jordbrukspolitiken måste styras i riktning mot ekologiskt hållbart jordbruk. Regionalpolitiska stöd bör endast utgå till miljövänliga projekt.

Reservation av ledamöterna *Göran Lennmarker (m) och Sten Tolgfors (m)*

Redan i EU:s grundlag (Romfördragets §2) slås fast att europeiska unionen skall främja "... en hög nivå i fråga om sysselsättning ...".

EU har sedan flera år ett program för att främja låg arbetslöshet i medlemsländerna. EU-kommissionens rapport "Tillväxt, konkurrenskraft och arbete" hade ambitionen att arbetslösheten skulle kunna halveras. Kommissionens slutsatser har sedan följts upp av flera Europeiska Råd, särskilt det i Essen.

Det viktiga är att medlemsländerna för en sund ekonomisk politik baserad på de fem Essen-punkterna. Det lägger grunden för fler jobb. Den socialdemokratiska regeringen har emellertid på flera centrala punkter aktivt brutit mot Essen-programmets rekommendationer.

Det är inte fler deklARATIONER eller målsättningar i fördragen som krävs för att få ner arbetslösheten.

Regeringen har angett skapandet av en europeisk sysselsättningsunion, huvudsakligen bestående av att nya målsättningar om arbetslösheten skulle föras till fördraget, som en prioritet inför regeringskonferensen.

Trots regeringens upprepade uttalanden om frågans prioritet, har det just vad gäller sysselsättningsunionen varken varit möjligt för EU 96-kommittén att precisera ett utredningsuppdrag eller att finna forskare som varit beredda att ta sig an utredningsuppgiften. Regeringen har inte förmått att lämna ett sakligt underlag om sysselsättningsunionen. Endast ett tresidors PM var under hösten känt om sysselsättningsunionen.

EU 96-kommittén har därmed inte fullt ut kunnat fullgöra sitt uppdrag från regeringen. Den enligt regeringen själv viktigaste frågan har inte kunnat belysas av kommitténs experter.

Sysselsättningsunionen måste nu istället utredas inom ramen för EMU-utredningen. Det innebär att rapporten kommer långt efter att regeringskonferensen inleds i mars. Tiden för meningsfull diskussion och debatt om sysselsättningsunionen har försvunnit.

Många människors rätt kränks på grund av fördomar. Även om rätten till likabehandling hanteras i medlemsländernas lagstiftning, är det viktigt att principen om icke-diskriminering p.g.a. kön förs in i EU:s fördrag.

Artikel 119 slår fast lika lön för lika arbete för kvinnor och män. Artikeln gäller också andra förmåner som arbetstagare direkt eller indirekt får av arbetsgivaren som följd av anställningen. Den är alltså vidare till sitt innehåll än övriga kommitténs skrivning ger vid handen.

Till grund för bedömning vid tjänstetillsättningar skall ligga personlig kompetens, individuell lämplighet och förutsättningar för arbetet.

Kvotering innebär att vissa enskilda individer ges försteg, samtidigt som andra individers rättigheter inskränks. Principen om icke-diskriminering kan därmed komma att åsidosättas. Positiv särbehandling är en fråga för medlemsländernas nationella beslut och måste om den förekommer vara förenlig med gemenskapsrätten.

Reservation av riksdagsledamoten *Helena Nilsson* (c)

Reservation angående Subsidiaritetsprincipen

Centerpartiet anser att den positiva utveckling som skett beträffande subsidiaritetsprincipen bör ges ett tydligt stöd vid regeringskonferensen. Sverige bör vid regeringskonferensen verka för fördragsändringar som stärker subsidiaritetsprincipen och ta initiativ till en fullständig genomgång av EU:s fördrag och gemenskapslagstiftningen för att pröva om de motsvarar en konsekvent tillämpning av subsidiaritetsprincipen. En s.k. sunset clause bör genomföras, dvs. ett förfarande som innebär att för att en lag skall gälla krävs att ett beslut med samma innebörd fattas på nytt.

Centerpartiet anser vidare att en kompetens katalog skall upprättas över lämpliga kompetensområden för unionen, medlemsstaterna samt regionala och lokala organ. Denna bör kombineras med att artikel 3b förändras till att lyda: På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna *eller av de regionala eller lokala myndigheterna* och därför på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Centerpartiet bedömer att artikel 235 trots allt kan behållas, men endast tillämpas som sista utväg och med Europaparlamentets samtycke. Vid tillämpning av artikel 235 skall krävas en tydlig motivering varför åtgärder behövs på EU-nivå. Kravet på enhällighet skall behållas vid eventuella beslut med hänvisning till artikel 235.

Reservation angående utträdesparagraf

Mot bakgrund av de genomgripande förändringar som sker av samarbetsstrukturen i Europa bör i fördragen regleras hur ett kontrollerat utträde ur EU-samarbetet skall gå till. Eftersom de grundläggande fördragen inte reglerar frågan om utträde anser Centerpartiet att Sverige skall driva denna fråga vid regeringskonferensen.

Reservation angående miljöpolitiken inom EU

Centerpartiet har länge krävt ökade möjligheter till majoritetsbeslut på miljöområdet. EU-samarbetet på miljöområdet skall koncentreras på att åstadkomma höga miniminormer i syfte att främja hållbar utveckling, samt på att införa gemensamma ekonomiska styrmedel som miljöskatter, kretsloppsnormer, skatteväxling etc. Centerpartiet anser att beslut om att införa gemensamma ekonomiska styrmedel bör fattas med kvalificerad majoritet. Sverige bör vid regeringskonferensen driva att kravet på enhällighet för beslut om miljöskatter, artikel 130s 2, avskaffas. Gemenskapens oförmåga att med nuvarande beslutsprocedurer enas i frågan om en gemensam koldioxidskatt avslöjar problemen med dagens konstruktion.

Reservation av riksdagsledamoten *Mats Odell* (kds)

Reservation beträffande Europaparlamentet

Kristdemokraterna anser att Sverige bör aktivt motarbeta en begränsning av antalet ledamöter i Europaparlamentet. Ett tak på 700 ledamöter har i flera sammanhang nämnts som en övre gräns. Att ett land som Sverige i framtiden bara skulle komma att representeras av ca tio parlamentariker i Europaparlamentet är otillfredsställande. Europaparlamentet måste ha en sådan utformning att även de mindre ländernas politiska landskap avspeglas i parlamentet.

Reservation beträffande mänskliga rättigheter

Kristdemokraterna noterar med stor tillfredsställelse att det finns en bred politisk enighet bakom kravet på att EU-fördragen skall inledas med en komplett förteckning över grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Kristdemokraterna anser emellertid att fördragen även borde kompletteras med ett förbud mot dödsstraff. Denna sistnämnda åtgärd skulle ha ett stort värde med anledning av den förestående utvidgningen mot de baltiska samt öst- och centraleuropeiska länderna.

Reservation beträffande rättsliga och inrikes frågor

Kristdemokraterna anser att Sverige under regeringskonferensen måste aktivt arbeta med att kompensera de negativa effekterna av den fria rörligheten. Detta förutsätter bland annat att stora delar av den tredje pelaren överförs till gemenskapspelaren och att fler beslut fattas med kvalificerad majoritet. I detta sammanhang bör Europol få ökade befogenheter att agera inom områden som har bäring på allvarlig internationell kriminalitet. Kristdemokraterna anser också att det behövs en europeisk ramlagstiftning för brott mot europeisk lag som möjliggör tydliga och enhetliga straff för lika brott i samtliga medlemsländer.

Reservation beträffande miljöfrågor

Sverige under regeringskonferensen måste särskilt arbeta för tre viktiga miljö- och hälsomål: 1) En stärkt miljögaranti (art 100a 4) med omvänd bevisförening. Idag ligger bevisbördan på det land som vill förbjuda en viss vara med återopande av miljögarantin. 2) Skatteväxling för miljön

och jobben. Beslut om minimiavgifter på miljöskadliga utsläpp, exempelvis för koldioxid, bör kunna fattas med kvalificerad majoritet.

3) Ett nytt energifördrag. EU:s energipolitik skall främja energieffektivisering, förnybara energislag, att skydda naturresurser samt att målmedvetet minska dagens beroende av icke förnybara energislag.

och påstått att de inte har några andra
 alternativ för att kunna betala sina
 skulder. Enligt undersökningen har
 energiföretagarna förväntat sig att
 att månadens inkomster skulle vara

201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997

201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997

201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997

201-1997
 201-1997
 201-1997
 201-1997

Bilaga

Kommittédirektiv

Utredning inför 96 års regeringskonferens med EU:s medlemsstater för översyn av Fördraget om Europeiska unionen.

Dir.
1995:15

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 1995

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillsätts med uppdrag att

- låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid 1996 års regeringskonferens,
- stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

1996 års regeringskonferens för översyn av Maastricht-fördraget

Enligt artikel N i fördraget om Europeiska unionen (Maastricht-fördraget) skall en konferens av företrädare för medlemsstaternas regeringar sammankallas år 1996 för att undersöka vilka bestämmelser i fördraget som skall revideras för att uppfylla de mål för unionen som anges i fördraget (artiklarna A och B). Det rör sig således om en översyn av unionsfördraget med utgångspunkt i en utvärdering av hur samarbetet har fungerat sedan fördraget trädde i kraft den 1 november 1993. Konferensen skall ta ställning till frågan om

2

vilka ändringar i eller tillägg till fördraget som kan behövas för att målsättningarna för samarbetet skall kunna uppnås. Fördragsändringar måste beslutas enhälligt.

Unionen har nyligen utvidgats med tre nya medlemsstater, Finland, Sverige och Österrike. Europeiska rådet enades vid sitt möte i Köpenhamn i juni 1993 om att förbereda en utvidgning med de associerade stater i Central- och Östeuropa som önskar bli medlemmar av unionen. Detta kommer att kräva vissa förändringar av de gemensamma institutionerna samt av beslutsprocedurerna för att samarbetet inom unionen skall kunna fungera även med en väsentligt vidgad krets av medlemsstater. En viktig uppgift för konferensen blir därför att säkerställa att nästa utvidgning av unionen kan ske med en bibehållen och helst förstärkt effektivitet i samarbetet.

Sveriges förberedelser

Grundläggande för analysen och debatten inför regeringskonferensen bör vara hur Sverige vid konferensen bäst skall kunna främja de mål som ställts upp för vårt deltagande i EU.

Det är av stor vikt att vi i Sverige dels grundligt analyserar de frågor som kommer att stå i centrum vid konferensen, dels för en öppen diskussion om de förväntningar och ambitioner som vi har avseende EU-samarbetet liksom vad som bör ligga utanför detta samarbete. En strävan måste vara att en bred, offentlig debatt kan komma till stånd kring dessa frågor.

Som framhölls i regeringsdeklarationen och i regeringens proposition (prop. 1994/95:40, 1994/95:FiU05, rskr 1994/95:67) om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i EU, är det regeringens ambition att Sverige i EU skall verka för:

- ökad öppenhet och insyn samt en fastare parlamentarisk och folklig förankring av unionsarbetet,
- en allomfattande freds- och säkerhetsordning i Europa,
- en union präglad av öppenhet mot omvärlden,
- en ny, aktiv politik för tillväxt och mot arbetslöshet i Europa,
- gemensamma nätverk för information och kommunikation samt effektiva och miljövänliga transportsystem,
- en gemensam europeisk konsumentpolitik,
- en gemensam och ambitiös miljöpolitik i det europeiska samarbetet,
- att stärka löntagarnas ställning på arbetsmarknaden,
- jämställdhet mellan kvinnor och män,
- en återhållsam budgetpolitik vad gäller gemenskapsbudgeten och övriga finansiella instrument,
- en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten fattas så nära medborgarna som möjligt.

Det är dessa mål som bör stå i centrum för uppmärksamheten. Eventuella behov av institutionella och andra förändringar i samarbetet bör övervägas mot denna bakgrund. En utgångspunkt inför regeringskonferensen bör för svensk del vara att eventuella ändringar i unionsfördraget måste leda till att såväl de nuvarande övergripande målen för EU-samarbetet som de svenska målen lättare kan uppnås och att samarbetet inom unionen bättre kan motsvara de förväntningar och krav som finns hos medborgarna. Vidare

4

bör för svensk del en given utgångspunkt för regeringskonferensen vara att den framtida utvidgningen med de associerade staterna i Central- och Östeuropa liksom med de baltiska länderna underlättas.

Det behövs offentlig debatt och ökad medvetenhet om de viktiga framtidsfrågor för det europeiska samarbetet som står i förgrunden för konferensen. Konferensen utgör ett tillfälle då det europeiska samarbetet i hela dess vidd ställs i fokus för den allmänna debatten.

I Sverige har vi delvis andra utgångspunkter inför en sådan debatt eftersom vi inte, som flertalet andra EU-medlemsländer, deltagit i diskussionen och besluten om Maastricht-fördraget. Å andra sidan har vi nyligen inför folkomröstningen haft en omfattande offentlig debatt om EU-samarbetet i dess helhet. Det måste vara en självklar strävan att undvika den situation som uppstod i flera EU-länder i samband med Maastricht-fördraget, då allmänheten plötsligt ställdes inför mycket stora och komplexa frågor som inte kunde göras fullt begripliga på den korta tid som stod till förfogande före beslut.

En av uppgifterna för regeringskonferensen blir att se över samarbetet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt att besluta om eventuella institutionella förändringar av detta samarbete i syfte att säkerställa att det kan fungera så effektivt som möjligt. Sverige kommer att verka för ett starkt och effektivt utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete inom EU i former och på ett sätt som inte ifrågasätter vår militära alliansfrihet.

Kommitténs uppdrag

Kommitténs ena huvuduppgift är att låta utreda viktiga sakfrågor som kan komma att behandlas vid konferensen. Kommittén bör särskilt belysa hur Sverige inom ramen för regeringskonferensen skall kunna främja utvecklingen inom sakområden som Sverige prioriterar i EU-samarbetet. Härvid är det av intresse att få belyst i vilken utsträckning som givna mål på enskilda sakområden skulle kunna främjas inom ramen för regeringskonferensen.

En analys bör göras med utgångspunkt i de prioriteringar för EU-samarbetet som regeringen har angivit.

Vidare skall kommittén skaffa information om förberedelser och debatt som pågår i andra EU-medlemsländer, identifiera andra viktiga frågor som kommer att behandlas vid konferensen och närmare analysera dessa utifrån svenska intressen. Bland frågor som redan nu är kända och som skall analyseras kan nämnas:

- konsekvenser av den nu genomförda utvidgningen för beslutsformer, EU-institutionernas ställning och balansen mellan stora och små medlemsländer,

6

- möjliga eller nödvändiga anpassningar av EU:s institutioner och beslutsformer för att bana väg för en framtida utvidgning till Central- och Östeuropa och de baltiska länderna,
- eventuella förändringar i den institutionella maktbalansen mellan kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet,
- subsidiaritetsprincipen och dess roll i EU-samarbetet.

Det är av särskilt intresse att få belyst avvägningen mellan å ena sidan mellanstatligt samarbete och å andra sidan behov av mer samordnade beslutsformer i unionssamarbetet.

De utredningar som kommittén låter göra skall grundligt belysa de aktuella frågor och de svenska intressen som gör sig gällande. Kommittén skall emellertid inte ha till uppgift att lägga fram förslag till svenska ståndpunkter vid regeringskonferensen. Det är regeringens ansvar att i samråd med riksdagen lägga fast Sveriges ståndpunkter inför konferensen. Kommittén skall dock vara oförhindrad att, där den finner lämpligt, göra sådana bedömningar i enskilda sakfrågor som kan vara av värde vid beredningen av svenska förhandlingspositioner.

Kommitténs andra huvuduppgift är att anordna aktiviteter för att stimulera offentlig debatt om regeringskonferensens huvudfrågor. Exempel på lämpliga aktiviteter kan vara paneldebatter, seminarier, utfrågningar av experter och opinionsbildare. Kommittén skall särskilt lägga sig vinn om att både positiva och negativa uppfattningar kommer till uttryck och att debatten förs runt om i landet. Särskilda medel kommer att ställas till kommitténs förfogande också för dessa uppgifter.

Kommittén kan tillsätta undergrupper som genom en bred och varierad sammansättning kan bidra till att fånga upp

debatten i olika delar av det svenska samhället. Kommittén kan också anlita experter i syfte att på ett allsidigt sätt belysa viktiga sakfrågor.

Kommittén skall genomföra sitt uppdrag huvudsakligen under år 1995. En förlängning av uppdraget in på år 1996 kan inte uteslutas men får bli beroende av hur förberedelserna för regeringskonferensen fortskrider.

En redovisning av uppdraget i form av ett samlat betänkande är med tanke på uppdragets natur inte ändamålsenlig. Kommittén skall i stället fortlöpande avge rapporter i enskilda ämnen i den takt och i den utsträckning som kommittén finner lämpligt.

Övrigt

Kommittén skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), direktiven att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt direktiven om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

(Utrikesdepartementet)

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

- Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Kommunikationsdepartementet

- Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]

Finansdepartementet

- Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Utbildningsdepartementet

- Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

Jordbruksdepartementet

- Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Civildepartementet

- Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]

Miljödepartementet

- Batterierna - en laddad fråga. [8]
-

Utrikesdepartementet

Vår beaktelse av EU - ett nytt steg i utvecklingen
 1996:1 [1]
 Förhållanden under åren 1995-1996 om EU - Utvärdering
 1996:2 [2]
 EU och EU - Sverige i världens utveckling
 1996:3 [3]
 Avslutning av arbetet i EU - Utvärdering
 1996:4 [4]
 Utvärdering av EU - Utvärdering
 1996:5 [5]
 Utvärdering av EU - Utvärdering
 1996:6 [6]
 Utvärdering av EU - Utvärdering
 1996:7 [7]
 Utvärdering av EU - Utvärdering
 1996:8 [8]
 Utvärdering av EU - Utvärdering
 1996:9 [9]
 Utvärdering av EU - Utvärdering
 1996:10 [10]
 Utvärdering av EU - Utvärdering
 1996:11 [11]
 Utvärdering av EU - Utvärdering
 1996:12 [12]

Försvarsdepartementet

Utvärdering av försvarspolitiska åtgärder
 1996:1 [1]
 Utvärdering av försvarspolitiska åtgärder
 1996:2 [2]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens utveckling m.m.
 1996:1 [1]
 EU - utvärdering av utvecklingen för
 tv- och radiotjänster
 1996:2 [2]
 Rätt till information
 1996:3 [3]

Finnlandspartiet

Kommitté och förslag till
 1996:1 [1]
 Utvärdering av utvecklingen för
 tv- och radiotjänster
 1996:2 [2]
 Rätt till information
 1996:3 [3]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur ska den bli?
 1996:1 [1]
 Samverkan mellan utbildningsmyndigheter
 1996:2 [2]

Jordbruksdepartementet

Offentlig ägare
 1996:1 [1]

Civildpartiet

Fred i förhandling
 1996:1 [1]
 Om fred och förhandling i förhandling
 1996:2 [2]
 Förhandling för fred
 1996:3 [3]

Miljödepartementet

Barriärer - en ledning
 1996:1 [1]

