Från Maastricht till Turin

Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996

SOU 1996:24

En lägesrapport från EU 96-kommittén

A: Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1996:24
Utrikesdepartementet

Från Maastricht till Turin

Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996

En lägesrapport från 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

Denna skrift, SOU 1996:24, är kostnadsfri. Den kan även erhållas från
EU-upplysningen
Sveriges riksdag, 100 12 Stockholm
tel: 020-250 000
fax: 08-20 69 27

Det publicerade materialet får återges helt
eller delvis, gärna med uppgifter om källan.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20184-4
ISSN 0375-250X

Förord

Enligt Maastrichtfördraget ska EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen ska undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där ska kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget ska äga rum med sikte på att EU ska utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Den parlamentariska EU 96-kommittén har tillsatts av regeringen för att arbeta med två huvuduppgifter: dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring konferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsikter tillfälle att argumentera för sina uppfattningar.

Inom ramen för den senare arbetsuppgiften arrangerar kommittén seminarier och hearingar samt ger ut en skriftserie med information och bakgrundsanalyser av olika frågor inför regeringskonferensen. Följande övriga skrifter har getts ut:

- "EU:s regeringskonferens - en lägesrapport"
- "Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare" (SOU 1995:77)
- "EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter och synpunkter i övriga medlemsländer" (SOU 1995:80)
- "EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar" (SOU 1995:83)
- "Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995" (SOU 1995:101)
- "Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996" (SOU 1995:102)
- "Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996" (SOU 1995:111)
- "Sverige i EU - makt öppenhet, kontroll. Sammanfattning av ett seminarium i september 1995" (SOU 1995:130)
- "Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996" (SOU 1996:4)
- "Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996" (SOU 1996:5).

Denna rapport sammanfattar det allmänna läget i februari 1996 inför regeringskonferensen: bakgrund, förberedelser i såväl Sverige som andra EU-länder samt debatt och förslag i övriga EU. Skriften ges ut i samband med EU 96-kommitténs seminarium den 22 februari 1996 om förslag och debatt i EU-institutionerna och andra medlemsländer inför EU:s regeringskonferens.

De första fyra kapitlen har författats av Magnus Rydén, ämnessakkunnig i Utrikesdepartementet. Kapitel 5 är i huvudsak sammanställt av uppgifter från Sveriges ambassader i EU-länderna och från Europaparlamentet. Texten är bearbetad och redigerad av kommitténs sekretariat (pressekreterare Anders Bolling).

Stockholm i februari 1996

Björn von Sydow
Ordförande i EU 96-kommittén

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning 4

1. Den rättsliga grunden 5

2. Upptakten 10

3. Reflektionsgruppen 12
Medborgarna 13
Effektiv och demokratisk union 14
Externa relationer 17

4. Förberedelser i Sverige 19
Skrivelse till riksdagen 19
EU 96-kommittén 23

5. Debatt och förslag i övriga EU 25
Belgien 25
Danmark 27
Finland 29
Frankrike 32
Grekland 35
Irland 37
Italien 39
Luxemburg 41
Nederländerna 43
Portugal 45
Spanien 47
Storbritannien 49
Tyskland 52
Österrike 54

Inledning

På Europeiska rådets möte - EU:s toppmöte - i Madrid i december 1995 bestämdes att unionens länge emotsedda regeringskonferens ska inledas i Turin i Italien den 29 mars 1996 (Italien är EU:s ordförandeland första halvåret 1996). Exakt hur länge konferensen kommer att vara vet ingen i dag, men de flesta bedömare tror att ett färdigt resultat föreligger senast sommaren 1997.

Positioner dröjer

Det mesta av det förberedande arbete som gjorts i EU:s institutioner, i Sverige och i andra medlemsländer börjar nu bli klart. Emellertid dröjer det sannolikt till sommaren 1996 innan medlemsländerna har utarbetat positioner på olika områden, så att de kan inleda konkreta förhandlingar.

I den här skriften görs en kortfattad sammanfattning av läget en dryg månad innan konferensen drar i gång. Häftet är till stor del en uppdaterad version av EU 96-kommitténs lägesrapport "EU:s regeringskonferens" från maj 1995.

Svåröverskådlig process

Inledningsvis ges en bakgrund. Utgångspunkten är Maastrichtfördragets bestämmelser och den rättsliga grunden för konferensen. Skriften försöker därefter återge de mest tongivande inslagen i den svåröverskådliga politiska processen inför 1996 års regeringskonferens.

Genomgångarna av läget i de enskilda medlemsländerna är sinsemellan delvis olika upplagda och tar upp olika teman. Länderna befinner sig också i mycket olika situationer i fråga om debatt och förslag.

Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig. Målsättningen har varit att tillhandahålla ett faktaunderlag - kanske en grund för vidare fördjupning i EU:s framtidsfrågor.

1. Den rättsliga grunden

Fördragen

EU:s fundament är de grundläggande fördragen, d.v.s. fördragen om:
- Europeiska kol- och stålgemenskapen,
- Europeiska gemenskapen (Romfördraget),
- Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) och
- Europeiska unionen (Maastrichtfördraget).

En mängd tillägg och ändringar har gjorts i fördragen när EG/EU har utvidgats med nya medlemsländer (de s.k. anslutningsfördragen). Institutionerna rådet och kommissionen sammanfördes genom det s.k. fusionsfördraget 1965. Dessutom finns ytterligare några viktiga fördragsändringar. Fördragen med alla tillägg och ändringar kallas EU:s primärrätt.

Strukturen på dessa grundläggande fördrag är alltså ett lapptäcke av förändringar och tillägg och kan te sig svårbegriplig för den oinvigde.

Enhetsakten och Maastrichtfördraget

Två gånger har medlemsländerna gjort en större översyn av fördragen. Den första hade sitt ursprung i EG-kommissionens "vitbok om upprättandet av den inre marknaden". Efter två regeringskonferenser i mitten av 1980-talet kunde Enhetsakten träda i kraft 1987.

Enhetsakten innehåller dels tillägg och ändringar till de tre första fördragen i uppräkningen ovan, dels ett separat kapitel om utrikespolitiskt samarbete (Europeiska politiska samarbetet, EPS). En viktig förändring var att möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet blev större. En annan var att Europaparlamentet fick utökade befogenheter.

Den andra översynen ägde rum mot bakgrund av de stora omvälvningarna i Öst- och Centraleuropa och Tysklands återförening. Det dåvarande EG beslutade att två regeringskonferenser skulle utarbeta fördragsändringar om en ekonomisk och monetär union och en politisk union. Resultatet blev fördraget om Europeiska unionen, eller Maastrichtfördraget. När det trädde i kraft 1993 utvidgades EG till EU.

Maastrichtfördraget innehåller inte bara tillägg och ändringar till de tre första grundfördragen, utan skapar också två nya "pelare" i EU-samarbetet: gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och samarbete i rättsliga och inrikes frågor.

Den största nyheten inom ramen för det "gamla" EG-samarbetet, som nu ofta kallas EU:s första pelare, var planerna på en ekonomisk och monetär union. Dessutom infördes genom Maastrichtfördraget bl.a. bestämmelser om unionsmedborgarskap och nya samarbetsområden som utbildning, kultur, folkhälsa, konsumentskydd, alleuropeiska transport- och kommunikationsnät och industripolitik.

Sju avdelningar

Maastrichtfördraget upprättar helheten Europeiska unionen, men bibehåller samtidigt EG som en del av detta unionsbygge. Fördraget har fått en hel del kritik för sin svåröverskådlighet. För att lättare förstå EU:s uppbyggnad ska här kort Maastrichtfördragets sju avdelningar presenteras.

Fördragets inleds med gemensamma bestämmelser om grundandet av en europeisk union som utgör en ny fas i processen att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken. Unionen ska grundas på de tre gemenskaperna och de nya samarbetsformer som införs (andra och tredje pelaren). Detta är denna helhet som kallas EU.

Avdelning II, III och IV innehåller tillägg och ändringar till de tre grundfördragen om EEG (som döps om till EG), Euratom och Kol- och stålgemenskapen. Dessa tre gemenskaper brukar betecknas första pelaren eller EG-pelaren. Här återfinns det överstatliga beslutsfattandet med kvalificerade majoritet och bindande rättsregler (EG-rätten).

EU:s andra pelare - det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet - och tredje pelaren - samarbetet i rättsliga och inrikes frågor - är avdelningarna V och VI. Samarbetet inom dessa två pelare är mellanstatligt; besluten fattas med enhällighet.

Fördragets sista avdelning, VII, innehåller regler som är gemensamma för alla avdelningar.

Protokoll försvårar

Till fördraget hör en rad protokoll och förklaringar som ytterligare försvårar överblicken. I protokoll 11 och 12 hittar man exempelvis

Danmarks och Storbritanniens möjlighet till undantag från tredje fasen i EMU. I denna möjlighet till undantag finns ett embryo till ett EU "i olika hastigheter".

Orsaken till fördragets något splittrade struktur är att medlemsländerna har olika uppfattning om vilken väg EU-integrationen ska ta.

Artikel N: regeringskonferens ska sammankallas 1996

I Maastrichtfördraget anges också hur man ska gå till väga för att ändra i EU:s grundfördrag.

Ett förslag om ändringar kan komma från såväl medlemsländernas regeringar som kommissionen. Ministerrådet beslutar sedan med enkel majoritet om en ändringsprocedur ska inledas. En sådan procedur innebär att företrädare för medlemsländernas regeringar enhälligt beslutar om ändringar. De eventuella ändringarna av fördragen måste sedan godkännas av varje medlemsland i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. (Det finns dock vissa givna artiklar i fördragen som kan ändras genom ett enklare förfarande, nämligen enhälligt beslut av rådet.)

I Maastrichtfördragets artikel N, punkt 2, står att en regeringskonferens ska sammankallas 1996 för att "undersöka vilka bestämmelser i detta fördrag som i enlighet med de mål som anges i artiklarna A och B skall revideras".

Att en översyn föreskrivs redan här är en kompromiss mellan de länder som under Maastrichtförhandlingarna ville gå vidare mot en fördjupad integration och de länder som ville se mer av mellanstatlighet. Kompromissen speglar det svåra förhandlingsarbetet. Beslutet att sammankalla en regeringskonferens var en lämplig metod att skjuta svåra tvistefrågor på framtiden.

Delvis fastställd dagordning

Översynen av fördraget ska alltså ske mot bakgrund av unionens allmänna målsättningar. Det innebär att regeringskonferensen i princip kan få till uppgift att revidera i stort sett alla frågor inom EU:s samarbetsområden. Målsättningsartikeln B säger att regeringkonferensen måste analysera i vilken utsträckning "den politik och de samarbetsformer som införs genom detta fördrag kan behöva revideras för att säkerställa effektiviteten i gemenskapens mekanismer och institutioner". En översyn av större delen av EU-samarbetet är

dock varken praktiskt eller politiskt möjlig.

Vilka områden måste då ses över? Några är uttryckligen fastslagna på olika ställen i fördraget:

- den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken,
- försvarsfrågan,
- medbeslutandeproceduren,
- normhierarkin (rangordningen av rättsakter - direktiv, förordningar m.m.),
- räddningstjänst, energi och turism.

Förutom denna givna dagordning har en hel del tillkommit. I det s.k. interinstitutionella avtalet mellan parlamentet, rådet och kommissionen anges att frågor som budgetdisciplin och genomförandet av rättsakter (kommittéförfarandet) ska tas upp inom ramen för regeringskonferensen.

Den preliminära dagordningen kan också komma att kompletteras med andra frågor som medlemsländerna tar upp - i enlighet med artikel N.

Vidgat mandat på toppmöten

Europeiska rådets möte i Bryssel i december 1993 och på Korfu i juni 1994, liksom utrikesministrarnas möte i grekiska Ioannina våren 1994, vidgade också mandatet för konferensen. Under dessa möten slog medlemsländerna fast att institutionella reformer ska behandlas under konferensen. Det gäller sådant som viktningen av röster och gränsen för kvalificerad majoritet i rådet, antalet ledamöter i kommissionen och andra åtgärder som anses nödvändiga för att institutionerna ska kunna fungera effektivt även efter en utvidgning av EU.

Vid toppmötet i Cannes i juni 1995 gavs den s.k. reflektionsgruppen (se kapitel 3) i uppgift att närmare koncentrera sig på ett antal frågor för att unionen skulle kunna möta medborgarnas förväntningar. Mötet i Madrid i december 1995 tillade att regeringskonferensen rent allmänt ska undersöka vilka förbättringar som måste genomföras i fördragen för att anpassa unionen till dagens verklighet och morgondagens krav - mot bakgrund av reflektionsgruppens arbete.

Hur går det till?

En regeringskonferens samlar företrädare från respektive medlemslands regering. Under det att regeringskonferensen pågår - vilket kan dra ut

på tiden - fortskrider EU-arbetet som vanligt. Ramarna för konferensen sätts av folkrätten och ytterst av den politiska viljan hos medlemsländerna. Alla beslut fattas med enhällighet och kräver ratifikation (godkännande) av varje medlemsland i enlighet med landets grundlagar.

Regeringskonferensen 1996 kommer förmodligen att delas in i olika ämnesområden. Den kommer också sannolikt att till största delen vara skriftlig. Förhandlingarna gäller med andra ord textutkast till ändringar, tillägg eller nya bestämmelser i grundfördragen. Det land som sitter ordförande i rådet och rådets sekretariat kommer förmodligen att inneha nyckelpositioner som samordnare av förhandlingarna. Av allt att döma kommer regeringskonferensen att pågå under 1996 och delar av 1997. Schemat för EU:s ordförandeskap de närmaste två åren ser ut så här:

första halvåret 1996 - Italien,
andra halvåret 1996 - Irland,
första halvåret 1997 - Nederländerna,
andra halvåret 1997 - Luxemburg.

Regelbundna möten

Enligt direktiv från Madrid-mötet ska konferensen hålla regelbundna möten (i princip en gång i månaden) på utrikesministernivå. Utrikesministrarna ansvarar för det övergripande arbetet och organiserar sig sannolikt som regeringskonferens i samband med sina möten i ministerrådet (allmänna rådet). En grupp bestående av en företrädare för varje medlemslands utrikesminister och kommissionens ordförande förbereder utrikesministermötena.

Regeringskonferensen inleds med ett högtidligt öppnande den 29 mars i italienska Turin.

2. Upptakten

Kritiserade förslag inledde debatten

Det egentliga startskottet inför regeringskonferensen avfyrades i september 1994. Det var då det konservativa partiet CDU/CSU i tyska förbundsdagen pläderade för en "hård kärna" av länder inom EU, den franske premiärministern Edouard Balladur talade sig varm för ett EU i "koncentriska cirklar" och Storbritanniens premiärminister John Major anmälde invändningar mot båda förslagen och lanserade ett "Europe à la carte".

CDU/CSU-förslagets tydligaste inslag var idén om att en mindre grupp av EU-länder, en "hård kärna", går före i integrationen mot en monetär och politisk union. Andra medlemsländer, som uppfyller kraven på nära integration, ska kunna ansluta sig senare. Begrepp som variabel geometri och EU i flera hastigheter framträder ur det här förslaget.

Balladurs förslag går ut på att dela in det framtida Europa i tre koncentriska cirklar. Den innersta cirkeln är ett slags kärna. Alla som vill och kan delta i denna kärna är välkomna. Här finns länder som är beredda att föra integrationen vidare med en gemensam valuta och ett gemensamt försvar. I mellersta cirkeln ingår alla EU-länderna i en väl sammansatt organisation, som bygger på inre marknaden och en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Den tredje cirkeln innefattar även europeiska stater utanför EU. Med dem bör EU utveckla sina förbindelser på olika områden. Det slutgilitga målet måste, enligt Balladur, vara att förena de tre kategorierna.

Förslagen har utsatts för hård kritik från flera håll. En del menar att tysk-franska stormaktsanspråk antyds i planerna.

Den tyngst vägande invändningen kommer från John Major. Han vänder sig mot tanken på en hård kärna eller inre cirkel. I stället förordar han en öppen och snabbare integration på vissa områden mellan de EU-länder som så önskar. Major manar till ett flexibelt och mångfacetterat samarbete.

Initiativ och idéer växlar

Debatten om EU:s framtid går hand i hand med förberedelserna inför konferensen. Förutom de redan nämnda har ett otal andra förslag

presenterats. Bland de mer framträdande märks en rapport utarbetad av den f.d. franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing. Han propagerar för ett "Europaområde" och en "Europamakt" - det förra bestående av Romfördraget och Enhetsakten, den senare av fördjupad integration med en institutionell struktur liknande den som återfinns i federal stat.

Det återstår att se vem som - när konferensen inleds - har initiativet, idéerna och förmågan att driva sina förslag till realistiska lösningar för hela EU. Den inledande debatt som här återspeglats har gällt stora övergripande frågor med inslag av visionära drag. Två inriktningar på EU-samarbetet utkristalliseras. Den ena vägen leder mot ett mer integrerat EU, där överstatlighet och majoritetsbeslut är två viktiga medel för att nå målen. Viktiga inslag på den vägen är ett gemensamt försvar och en gemensam valuta. Den mer försiktiga vägen karaktäriseras av traditionellt mellanstatligt samarbete med bibehållen vetorätt för medlemsländerna.

3. Reflektionsgruppen

Planering inleddes 1994

Den mer formella planeringen inför regeringskonferensen påbörjades i den grekiska staden Ioannina, där EU-ländernas utrikesministrar träffades i mars 1994. Vid mötet beslutades att EU:s institutioner (parlamentet, kommissionen, rådet och domstolen) skulle lägga fram var sin rapport om hur Maastrichtfördraget fungerat. Samtidigt enades man om att en reflektionsgrupp, i huvudsak bestående av företrädare för medlemsländernas utrikesministrar, borde tillsättas av Europeiska rådet. Så skedde också vid Europeiska rådets toppmöte på Korfu i juni 1994.

Reflektionsgruppen inledde sitt arbete i juni 1995 under ordförandeskap av Spaniens EU-minister Carlos Westendorp. Svensk representant i gruppen var statssekreterare Gunnar Lund. Utgångsmaterial för gruppen var de rapporter institutionerna lagt fram. (Det kan påpekas att både kommissionen och parlamentet har för avsikt att lägga fram ytterligare varsin rapport inför öppnandet av regeringskonferensen.) Vid Europeiska rådets möte i Madrid i december 1995 överlämnade reflektionsgruppen sitt slutdokument.

Att föreslå en dagordning

I vid bemärkelse var gruppens uppgift att granska och utarbeta idéer för eventuella fördragsändringar. Europeiska rådet i Cannes (juni 1995) angav dock vissa prioriteringar för gruppen:

- att analysera unionens principer, mål och instrument med de nya utmaningar som Europa ställs inför,
- att förstärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken,
- att bättre tillgodose dagens krav i fråga om inre säkerhet och mer allmänt om rättsliga och inrikes frågor,
- att göra institutionerna effektivare,
- att förstärka allmänhetens stöd för den europeiska integrationsprocessen och
- att se till att subsidiaritetsprincipen tillämpas mer effektivt i praktiken.

Femtiosidig slutrapport

Reflektionsgruppens femtiosidiga slutrapport innehåller två delar: dels policy-dokumentet "En strategi för Europa", dels ett mer utförligt dokument om de olika frågeställningarna med kommentarer. Allmänt kan sägas att rapporten är ett försök att samla olika ståndpunkter från medlemmarna i gruppen, men samtidigt ange de olika uppfattningarna som finns - dock utan att avslöja vilka medlemsländer som uttryckt vad.

I den inledande delen slår gruppen fast att deras uppgift inte bara är att fastställa en dagordning. Minst lika viktigt är att inleda en offentlig diskussion om de förändringar som ska göras. Det är således viktigt att förankra fördragsändringar hos medborgarna, som enligt gruppen visar misstro gentemot unionen.

1996 års regeringskonferens är bara en del i en föränderlig EU-process, skriver gruppen. Andra viktiga faktorer i det större sammanhanget är bl.a. övergången till en gemensam valuta, EU:s framtida budget och den nära förestående utvidgningen.

Konferensen bör koncentrera sig på de mest nödvändiga förändringarna och hålla en begränsad dagordning, menar gruppen.

Här följer en kort sammanfattning av huvudpunkterna i slutrapporten. Den är indelad i tre övergripande teman:

- medborgarna,
- effektiv och demokratisk union och
- externa relationer.

Medborgarna

Unionen är ingen överordnad stat men utgör ändå mycket mer än den gemensamma marknaden. De gemensamma värderingar som finns i unionen bör förstärkas.

Mänskliga rättigheter. Gruppen har olika meningar om hur dessa bäst garanteras. Några vill att EU ansluter sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter eller att det införs en rättighetskatalog i fördragen med motsvarande innehåll. Andra anser att ett sådant skydd redan ges av de nationella regeringarna.

Unionsmedborgarskapet. En utvidgning av EU-medborgarskapets rättigheter har diskuterats utan att gruppen har kunnat enas om detta. En medlem i gruppen anser att de rättigheter och skyldigheter vi har i egenskap av medborgare är en fråga för de enskilda staterna.

Tredje pelaren. Meningarna är delade om huruvida rättsliga och inrikes frågor ska föras över till EG-pelaren. Några anser att det vore den mest pragmatiska lösningen, medan andra anser att denna typ av frågor ska fortsätta vara föremål för mellanstatligt samarbete.

Sysselsättning. Några i gruppen vill via fördragen ge unionen möjlighet att vidta åtgärder för att skapa arbetstillfällen. Andra menar att sådana fördragsbestämmelser skulle väcka förväntningar som vore svåra att leva upp till, eftersom arbetslösheten huvudsakligen löses på nationell nivå.

Miljö. Reflektionsgruppen uppmanar regeringskonferensen att undersöka hur unionen kan handla effektivare. Några gruppmedlemmar vill se fler beslut med kvalificerad majoritet på miljöområdet.

Öppenhet. Denna fråga har en framskjuten placering i rapporten. Gruppen är enig om att EU:s verksamhet behöver göras mer tillgänglig och förståelig för medborgarna. Ett metod är att föra in i fördraget en allmän princip om tillgång till handlingar. Därmed ges en rättslig grund för en offentlighetsprincip. Alla medlemmar är dock inte lika förtjusta i denna idé. Flera anser att befintliga regler räcker.

Alla är dock överens om åtminstone en ansats till att förenkla fördragen: att ta bort föråldrade artiklar och numrera om bestämmelserna.

Subsidiaritetsprincipen. För att principen ska användas på rätt sätt måste två saker undvikas: dels att principen förblir abstrakt och utan praktisk betydelse, dels att den inte leder till att unionens befogenheter begränsas. Majoriteten i gruppen tycker inte att principens huvudsakliga artikel, 3b, behöver ändras.

Effektiv och demokratisk union

Under denna rubrik behandlar gruppen institutioner, rättsakter, budget och politikområden. Förbättringar måste till för att skapa en effektivare union med större legitimitet, menar reflektionsgruppen. Alla åtgärder måste anpassas till den kommande utvidgningen.

Europaparlamentet. En majoritet tycker att parlamentet högst bör ha 700 ledamöter i ett utvidgat EU. Några anser att ett enhetligt valsystem bör införas för val till parlamentet.

I lagstiftningsprocessen bör inte parlamentet ges någon utökad rätt att föreslå åtgärder. Antalet beslutsprocesser där parlamentet medverkar kan begränsas till tre: medbeslutande, samtycke och samråd. Medbeslutandeproceduren bör förenklas.

Ingen i gruppen vill se en andra kammare med ledamöter från nationella parlament. De nationella parlamenten bör dock förses med all nödvändig information om unionen och dess institutioner och deras roll respekteras fullt ut. Unionen får inte handla "genom överrumpling".

Europeiska rådet. Inga förändringar föreslås. Men gruppen anser att Europeiska rådets roll kommer att bli ännu viktigare i framtiden.

Ministerrådet. I frågor som direkt gäller de grundläggande fördragen, t.ex. att ändra i dem eller att ta in nya medlemsländer, ska besluten fattas enhälligt, anser reflektionsgruppen. De flesta tycker dock att kvalificerad majoritet ska användas överlag i gemenskapsrättsliga frågor (första pelaren). Några gruppmedlemmar tycker att man ska göra undantag för att skydda vissa känsliga intressen.

När det gäller de svåra frågorna om var gränsen för kvalificerad majoritet ska gå och hur rösterna i rådet ska vägas mellan länderna finns ingen gemensam ståndpunkt i gruppen. En del hävdar att befolkningen i mer folkrika stater är underrepresenterade. Å andra sidan finns invändningar mot att lägga större vikt vid folkmängd. Hela integrationsprocessen vilar på principen om suveräna och jämlika stater. Det nuvarande systemet tillmötesgår denna princip.

Rådets organisation och arbetsformer måste förbättras, vilket dock kan ske utan fördragsändringar. Det nuvarande systemet med ett ordförandeskap som växlar varje halvår bör bibehållas. Får unionen uppemot 30 medlemsländer kan emellertid ett kollektivt ordförandeskap, bestående av fyra medlemsstater som leder unionen tillsammans under en period av tolv månader, vara en lösning.

Kommissionen. Reflektionsgruppen är helt överens om att kommissionen ska ha kvar ensamrätten att lägga fram förslag när det gäller lagstiftning. Brett stöd finns också för att bevara kommissionens övervakande och verkställande uppgifter.

Åsikterna om antalet kommissionsledamöter går mer isär. Somliga förfäktar principen om en ledamot per land. Några i gruppen har betonat att de skulle ha svårt att stödja en ändring som innebär att de blir utan en egen ledamot. Möjligheten har diskuterats att de stora länder som har två ledamöter (i dag fem länder) avstår från den ena. Andra tycker att ett mindre antal ledamöter borde genomföra kommissionens uppgifter. Varje medlemsstat skulle då inte ha rätt till egen ledamot. Fördelarna vore att kommissionen blev mer oberoende och att resurser sparades.

Domstolen. Det råder enighet om att domstolens ställning i olika avseenden bör stärkas. Skilda uppfattningar finns om antalet domare. En fördel med att ha en domare från varje medlemsland är att varje nationell rättsordning då är företrädd. Ämbetstiden bör enligt de flesta i gruppen utvidgas till nio år.

Revisionsrätten. Gruppen pekar på den viktiga roll revisionsrätten spelar när det gäller att effektivt bekämpa bedrägeri och missbruk av medlen i gemenskapens budget. Skyldigheten för medlemsländernas myndigheter att samarbeta med rätten skulle kunna göras tydligare.

Rättsakter, budget, nya samarbetsområden m.m. Reflektionsgruppen stöder inte tanken på att i fördraget införa en lista över exakt vilka befogenheter unionen har. Gruppen vill behålla det nuvarande systemet, som innebär att den rättsliga grunden för unionens åtgärder och politik slås fast från fall till fall.

Allmänt anser gruppen att unionen inte i första hand ska göra mer, utan göra det den gör bättre. Nya områden som turism, energi och räddningstjänst passar enlig en majoritet bäst för mellanstatligt samarbete.

Frågorna om hur rättsakter (direktiv, förordningar och andra regler) ska rangordnas, det s.k. kommittologiförfarandet, övervakningen av hur rättsakter tillämpas och kampen mot bidragsfusket får ett litet utrymme i rapporten. Några gemensamma förslag lämnas inte. I fråga om bedrägeribekämpning finns det en bred majoritet för att parlamentet och revisionsrätten ges fullt ansvar. Budgetfrågorna bör enligt många i gruppen inte behandlas under regeringskonferensen.

Externa relationer

Reflektionsgruppen lämnar stort utrymme åt frågan om EU:s externa relationer. De handlar om unionens globalitet och konsekvens, utrikespolitiken samt säkerhets- och försvarspolitiken.

Politisk svaghet

EU måste kunna spela en freds- och stabilitetsfrämjande roll på den internationella scenen. Trots sin ekonomiska styrka fortsätter unionen att vara svag i politiska sammanhang.

Regeringskonferensen måste hitta sätt att förse EU med större utrikespolitisk handlingsförmåga. Effektiviteten brister i den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken (GUSP). En gemensam enhet för analys och planering bör inrättas för att förbättra möjligheterna att förbereda beslut inom GUSP. Uppfattningarna om var en sådan enhet ska placeras är dock delade inom gruppen. Ett förslag är i ministerrådets generalsekretariat.

Hur fatta beslut?

Regeringskonferensen bör undersöka hur man ska förändra beslutsstrukturerna och finansieringen av GUSP. Det finns ingen enighet om när man bör kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet, men flertalet representanter har visat sig beredda att diskutera någon form av ändrade beslutsformer.

Några i gruppen har föreslagit att man inrättar en "herr" eller "fru GUSP" för att på så sätt ge EU ett ansikte i utrikespolitiska sammanhang. Enligt gruppen måste EU:s externa relationer blir synliga för unionens medborgare och för omvärlden.

Nato fortsatt garant

Gruppen anser att regeringskonferensen kan utreda möjligheterna att utveckla en europeisk identitet på det säkerhets- och försvarspolitiska området inom ramen för de bestämmelser som slagits fast i Maastrichtfördraget. En sådan utveckling bör stärka den europeiska delen av Nato.

Nato fortsätter att garantera den kollektiva säkerheten för sina medlemmar och spelar en viktig roll för säkerheten i Europa. De länder som inte är medlemmar i Nato ska dock inte hindras att fatta egna försvarsbeslut.

Olika lösningar EU-VEU

Reflektionsgruppen anger olika lösningar för förhållandet mellan EU och Västeuropeiska unionen, VEU. En lösning är ett partnerskap mellan de båda organisationerna, där VEU behåller sin självständighet. En annan är att EU beslutar över VEU när det gäller de s.k. Petersbergsuppgifterna (fredsskapande åtgärder, krishantering inklusive möjligheten till fredsframtvingande åtgärder, evakueringsuppdrag och humanitära insatser), alternativt att dessa uppgifter skrivs in i EU:s fördrag. En gradvis integration av VEU i EU är en tredje lösning, som förordats av några representanter i gruppen.

4. Förberedelser i Sverige

Parlamentarisk kommitté

De svenska förberedelserna för regeringskonferensen har pågått sedan hösten 1994. En konkret åtgärd var tillsättandet av EU 96-kommittén i mars 1995 - en parlamentarisk kommitté med syfte att låta utreda viktiga frågor inför konferensen och att stimulera till bred offentlig debatt (se vidare nedan).

Regeringens utgångspunkter redovisades i juli 1995 i skriften "Svenska principiella intressen inför EU:s regeringskonferens 1996". Där anges tre målsättningar:

- att ge EU-samarbetet en starkare folklig förankring och demokratisk legitimitet,
- att bana väg för EU:s fortsatta utvidgning,
- att verka för att stärka samarbetet på områden som är viktiga för Sverige, särskilt när det gäller att främja hög tillväxt och sysselsättning och en bättre miljö.

Skrivelse till riksdagen

I december 1995 överlämnade regeringen en skrivelse till riksdagen - "EU:s regeringskonferens 1996" (skr. 1995/96:30). Den redovisar dels hur förberedelserna för regeringskonferensen har lagts upp, dels vissa mer principiella ställningstaganden från regeringens sida.

Skrivelsen inleds med övergripande svenska målsättningar. Därefter tas olika sakområdena upp. Den centrala utmaningen för regeringskonferensen, sägs det i skrivelsen, är att inrikta EU-samarbetet mer på människors behov och problem i vardagen. Bara om samarbetet ger konkreta resultat som bidrar till människors trygghet och välstånd kan EU få tillräcklig folklig förankring.

Här redovisas i korthet de flesta av huvudpunkterna i skrivelsen.

EU:s framtida utvidgning

Regeringskonferensen måste bidra till att lägga grunden för en utvidgning med länderna i Central- och Östeuropa, inklusive de baltiska staterna, samt med Cypern och Malta.

Förhandlingarna om medlemskap bör inledas samtidigt med alla kanditatländer. För Sverige är det särskilt viktigt att de baltiska staterna behandlas på samma sätt som de övriga kandidatländerna.

Institutionella frågor

Demokrati, öppenhet och insyn. EU måste bli öppnare. En offentlighetsprincip lik vår svenska bör gälla även för institutionerna. Beslutsprocedurerna bör bli färre och enklare.

Ett sätt att betona vikten av respekt för mänskliga rättigheter vore att ansluta EG till Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Ministerrådet. Rådets arbetsformer bör ses över för att skapa bättre ordning och klarhet i mötes- och beslutsprocedurer. Sverige bör argumentera mot uppfattningen att befolkningsstorlek i högre grad än i dag bör återspeglas i röstviktningen. Principen om roterande ordförandeskap bör bibehållas.

Kommissionen. Det är av svenskt intresse att kommissionen är handlingskraftig och effektiv. Rätten för varje medlemsstat att nominera en egen ledamot bör vara kvar. Kommissionens roll inom tredje pelaren bör förstärkas.

Domstolen. Sverige vill ha en fortsatt stark och oberoende domstol. Principen om en domare från varje medlemsstat måste bli kvar. Sverige bör acceptera att domstolen får en roll som både tvistlösare och uttolkare av konventioner inom tredje pelaren.

Europaparlamentet. Sverige bör verka för en fortsatt betydelsefull roll för parlamentet i EU:s beslutsprocess. De många och komplicerade beslutsprocedurerna bör förenklas väsentligt. Det bör övervägas om man kan ge parlamentet starkare kontroll över EU:s finanser (dock bara när det gäller uppföljning och utvärdering).

De nationella parlamentens roll i beslutsprocessen bör stärkas, eftersom den är av stor betydelse för EU-samarbetets demokratiska legitimitet.

Revisionsrätten. Det är angeläget för Sverige att all användning av unionens medel kontrolleras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att därigenom skydda gemenskapernas finansiella intressen. Sverige bör därför verka för en fortsatt stark revisionsrätt.

Utrikes- och säkerhetspolitiken

Sverige vill göra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) effektivare för att bättre kunna ta tillvara de gemensamma utrikespolitiska intressena.

Vetorätt kvar

Det är inte aktuellt att ta bort vetorätten. I grundläggande frågor som rör alliansfriheten och den hållningen i säkerhetspolitiken måste Sverige ha avgörandet helt i sin egen hand. Däremot har Sverige förklarat sig berett att pröva om enhällighetsprincipen skulle kunna modifieras i frågor av begränsad räckvidd.

Alliansfrihet består

Sveriges militära alliansfrihet består. Den syftar till att vårt land ska kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde. Sverige avser inte att bli medlem i VEU.

Regeringskonferensen bör resultera i ett närmare samarbete och en starkare samordning mellan EU och VEU när det gäller fredsbevarande och humanitära insatser, sägs det i skrivelsen.

Rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren)

Asyl-, flykting- och invandringspolitik. Sverige bör medverka till ett så effektivt samarbete som möjligt i dessa frågor. Man bör överväga att flytta över lämpliga delar till EU:s första pelare.

Brottsbekämpning. Samarbetet för att bekämpa illegal narkotikahandel och annan gränsöverskridande kriminalitet behöver effektiviseras och förstärkas.

Regeringens långsiktiga strävan är att den fria rörligheten för personer ska förverkligas mellan alla EU:s medlemsländer.

Politikområden i första pelaren

Jämställdhet. Sverige tänker arbeta för att fördraget förstärks vad gäller jämställdhet, som måste bli ett centralt mål för unionens arbete. Jämställdhetsperspektivet måste beaktas i alla gemenskapens aktiviteter.

Sysselsättning. Kampen mot arbetslösheten i Europa är ett centralt mål i EU-samarbetet. Ett nytt avsnitt om sysselsättningspolitik i fördraget skulle ge frågan större tyngd. Där skulle gemensamma mål, gemensamma procedurer och ett gemensamt åtagande att följa vissa principer för sysselsättningspolitiken slås fast.

En särskild sysselsättningskommitté bör upprättas med företrädare från ländernas finans- och arbetsmarknadsdepartement. Man bör eftersträva en ökad samordning av den ekonomiska politiken för att nå en högre och jämnare tillväxt och sysselsättning.

Inre marknaden. EU bör se till att reglerna för den inre marknaden används på ett effektivt sätt.

Konsumenternas intresse. EU:s gemensamma konsumentpolitik behöver förstärkas. Det bör klarare framgå att det är ett överordnat mål för unionen att främja konsumentintresset. Det bör också framgå av fördraget att konsumenterna ska ges rättsligt skydd och möjlighet att utöva inflytande.

Miljö. Ett övergripande mål är att Sverige inte ska behöva sänka miljöstandarden. Sverige ska vara drivande i EU:s miljöpolitik, så att nya miljöregler sätts på en så hög skyddsnivå som möjligt. Reglerna bör huvudsakligen vara minibestämmelser, som ger länderna möjlighet att gå före i miljöpolitiken.

Miljöhänsyn bör tas även inom andra politikområden. Regeringen tänker föreslå att ett miljömål för den gemensamma jordbrukspolitiken förs in i fördraget.

Arbetstagarnas rättigheter. Sverige bör verka för att det s.k. sociala protokollet skrivs in i fördraget, så att det gäller alla medlemsstater. Man bör överväga om inte fördragsändringar bör genomföras som innebär att kollektivavtal kan jämställas med lag.

Handikappfrågor. Det är viktigt att dessa frågor uppmärksammas vid regeringskonferensen. Handikappaspekter bör enligt regeringen beaktas i alla relevanta beslut inom EU.

Den parlamentariska EU 96-kommittén

EU 96-kommittén tillsattes i mars 1995. Den består av elva ledamöter från samtliga sju riksdagspartier. Ordförande är Björn von Sydow (s).

Kommittén har två huvuduppgifter:

- att låta utreda viktiga frågor inför regeringskonferensen och
- att stimulera debatten inför konferensen.

Den ska däremot inte lämna förslag till svenska förhandlingspositioner. Positionerna läggs fast av regeringen i samråd med riksdagens EU-nämnd. Men kommittén har möjlighet att i olika sakfrågor göra bedömningar som kan vara av värde när de svenska förhandlingspositionerna ska beredas (se nedan).

Runt tjugo expertrapporter

I enlighet med den första uppgiften har kommittén beställt runt tjugo rapporter av forskare och experter från främst universitet och statsförvaltning. Rapporterna behandlar i huvudsak följande områden:

- 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.

Fördelning av pengar

Inom ramen för den andra huvuduppgiften har kommittén gjort framför allt tre saker:

- fördelat drygt 10 miljoner kronor till 55 skolor, organisationer och andra för att informera och stimulera debatt inför regeringskonferensen,
- arrangerat ett tjugotal seminarier och hearingar i såväl Stockholm som på olika orter runt om i landet,
- producerat en skriftserie (till vilken detta häfte hör) som distribueras kostnadsfritt till bl.a. massmedier och landets alla bibliotek.

Via seminarierna och skriftserien har kommittén också fört in debatt, förslag och positioner från andra medlemsländer.

Kommitténs bedömningar

I början av februari lades dessutom betänkandet "Sverige, EU och framtiden" (SOU 1996:19) fram. Där presenteras kommitténs bedömningar i olika frågor inför regeringskonferensen. Samtidigt ges sammanfattningar av expertrapporter till kommittén och delar av reflektionsgruppens slutrapport.

5. Debatt och förslag i övriga EU

BELGIEN

Belgien hör till de EU-länder som starkast förespråkar en djupare integration i Europa. Det bottnar bl.a. i nationella intressen: ett starkt Europa gör det också möjligt för de belgiska regionerna att leva vidare.

EMU viktigast

Just nu ses förverkligandet av valutaunionen, EMU, som det viktigaste för EU. EMU är nyckeln till både utvidgning och institutionella reformer. Utan EMU har varken utvidgning eller regeringskonferens någon mening. Den stora utmaningen för konferensen är att återskapa förtroendet för Europapolitiken hos folk och regeringar. För att uppnå det måste strukturen göras öppen och begriplig, unionen fullbordas och utvidgningen förberedas.

Belgien ser den europeiska integrationen som flera jämvikter beroende av varandra:

- ingen fri konkurrens utan spelregler,

- ingen gemensam marknad utan ekonomisk och social sammanhållning,

- ingen inre marknad utan gemensam valuta,

- inget EMU utan politisk union.

Det måste råda balans mellan enhet och mångfald och mellan effektivitet och suveränitet. Drivkraften i integrationsarbetet är kommissionen, som svarar för det gemensamma intresset, och metoden är beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet.

Fördjupning före utvidgning

Regeringskonferensen får inte bli ett alibi för att sakta ner eller äventyra genomförandet av EMU, enligt belgisk syn. EU-samarbetet måste fördjupas innan en utvidgning är möjlig. Fördjupningen bör bl.a.

- förbättra beslutsfattandet,

- fullborda den gemensamma marknaden och

- göra samarbetet under andra och tredje pelarna mera effektivt.

Besluten bör i allmänhet fattas med kvalificerad majoritet (med undantag för ändringar i fördragen). Europaparlamentets demokratiska kontroll bör förstärkas.

Även Belgien prioriterar sysselsättningen högt. Frågan bör få ett särskilt kapitel i fördraget. Parterna på EU:s arbetsmarknad bör komma överens om en social pakt. Gemensamma grundkrav för den offentliga servicen bör utarbetas.

Realism i syn på försvarsbeslut

Belgiens inställning är i princip att även en gemensam försvars- och säkerhetspolitik ska drivas med gemenskapsmetoden, d.v.s. med majoritetsbeslut och oberoende gemensamma institutioner. Man inser emellertid att andra pelarens mellanstatliga karaktär kommer att bestå en lång tid framöver. Men kommissionen bör få en ledande roll för att genomföra de gemensamma aktioner som beslutas av rådet. Vidare bör VEU inkorporeras i EU.

Belgien försvarar principen om minst en kommissionsledamot för varje land och kommer att vara på sin vakt att de större länderna under regeringskonferensen ökar sin röststyrka på de små ländernas bekostnad.

DANMARK

Något hårdraget skulle man kunna säga att den danska debatten inför regeringskonferensen i hög grad haft de två folkomröstningarna efter Maastrichtfördraget som bakgrund. Många tror också att en ny folkomröstning kan följa efter den kommande regeringskonferensen. Debatten visar att en sådan är tänkbar.

Skeptisk inställning

Enligt opinionsundersökningarna har många danskar förblivit skeptiskt inställda till EU, och få EU-orienterade politiker vill ha en upprepning av erfarenheterna från 1992 och 1993. Danskarna sade då först nej till Maastrichtfördraget, och sedan ja efter att partierna enats kring fyra undantag: Danmark ställde sig vid sidan av EMU, en eventuell framtida försvarspolitik, unionsmedborgarskapet och sådana delar av det rättsliga och inrikes samarbetet som innebär överlämnande av suveränitet.

Utsikten av en ny folkomröstning kommer att prägla det danska agerandet under regeringskonferensen.

Regeringen lade i december 1995 fram ett förslag till danska hållningar vid regeringskonferensen. Förslaget fick inget brett politiskt stöd (vilket ökar sannolikheten för en folkomröstning). Därför blir det regeringens eget, även om innehållet till stora delar kan omfattas av oppositionen till höger och vänster.

Utvidgning grundbult

Grundbulten i regeringens upplägg är att konferensen ska bana väg för en utvidgning. Huvuduppgiften blir att säkra ett väl fungerande samarbete i ett utvidgat EU. Andra danska målsättningar är ökad öppenhet, subsidiaritet, förenkling av beslutsprocedurerna och ökad kamp mot brottslighet.

Bland de *institutionella förändringar* som Danmark ställer sig bakom finns följande:

- Ökad användning av kvalificerad majoritet vid beslut inom första pelaren.

- Beslut med dubbla majoriteter (en majoritet av ländernas röstetal såväl som av EU:s befolkning) kan övervägas så länge balansen mellan små och stora länder inte rubbas.

- Färre och enklare beslutsprocedurer.

- Större inblandning i EU-arbetet av de nationella parlamenten är en ambition.

Sysselsättning gemensamt mål

I det *ekonomiska samarbetet* ges sysselsättningsfrågorna hög prioritet. En hög sysselsättning bör bekräftas som ett gemensamt mål och bli ett ämne för samordnade nationella insatser.

Det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet bör förbli mellanstatligt. Danmark är berett att godta gemensamma aktioner där ett eller två länder valt att inte delta. En gemensam enhet för analys och planering kan behövas för att åstadkomma bra underlag för beslut.

Tredjepelarsamarbetet bör bli effektivare, men förbli mellanstatligt.

FINLAND

Det finländska utrikesministeriet presenterade i september 1995 regeringens utgångspunkter inför regeringskonferensen. Drygt två månader senare lade det s.k. stora utskottet i riksdagen fram ett utlåtande. Det mesta i de båda dokumenten är bekant från svensk synvinkel, men några skillnader märks.

Självständiga stater

En övergripande synpunkt i regeringens dokument är att EU måste ta till vara medborgarnas intressen, samtidigt som det förblir en sammanslutning av självständiga stater. Vad gäller de institutionella frågorna sägs bl.a. detta:

- Det är inte önsvärt att folkmängd betonas starkare när man fördelar röster i rådet. Det skulle försvaga de mindre ländernas inflytande.

- Man kan för effektivitetens skull behöva frångå kravet på enhällighet i vissa frågor (t.ex. i relevanta fall på miljöområdet).

- Nuvarande system med ett roterande ordförandeskap bör behållas.

- Kommissionens roll inom första och andra pelaren bör bestå. Däremot kan man överväga en stärkt roll inom tredje pelaren. Varje land bör fortsätta att utse sina kommissionsledamöter.

- Europaparlamentet bör inte ges rätt att lägga fram förslag. Beslutsprocessen behöver förenklas: samarbetsförfarandet skulle kunna ersättas av medbeslutandet.

- EG-domstolen kan eventuellt ges ett ökat inflytande i frågor inom tredje pelaren (däremot inte inom andra pelaren).

Nordlig dimension

Den finländska regeringen menar att den nordliga dimensionen borde uppmärksammas mer inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU bör stärka sin förmåga till krishantering och förebyggande av konflikter. EU har inget ansvar för försvarsfrågor, men inverkar ändå positivt också på den militära säkerheten, enligt Helsingfors.

I huvudsak bör beslutsfattandet i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor grundas på enhällighetsprincipen, medan gemensamma aktioner bör finansieras via den gemensamma budgeten.

Vad gäller förhållandet till VEU bör EU ha den politiska ledarrollen och uppdra åt VEU att genomföra operationer för att hantera kriser. För närvarande är det inte nödvändigt att utveckla ett försvarssamarbete utöver de s.k. Petersbergsuppgifterna (krishantering, fredsskapande åtgärder, humanitära insatser m.m.), skriver den finländska regeringen.

Asylsamordning viktig

Regeringskonferensen bör öppet överväga att flytta över frågor från tredje till första pelaren (dock inte frågor som är centrala för ländernas suveränitet). Samordningen av asylfrågor är viktig.

I övrigt talas i regeringens dokument om att man borde fördragsfästa det sociala kapitlet och att man skulle kunna komplettera fördraget med sysselsättningsfrågor och energipolitik.

Fördrag ska ändras av länderna

Stora utskottet i riksdagen följer i sitt utlåtande från november 1995 i stora stycken regeringens septemberdokument. Några viktiga punkter är bl.a. de följande.

- Parlamentets roll i beslutsprocessen kan stärkas genom att rådet aldrig får fatta majoritetsbeslut mot parlamentets ståndpunkt. Däremot kräver den politiska balansen mellan unionen och medlemsländerna att ändringar i fördragen beslutas av medlemsländerna. Europaparlamentet bör inte få sådana befogenheter.

- När EU utvidgats bör röstviktningen i rådet bli sådan att den ståndpunkt som går igenom representerar en majoritet av befolkningen. En lösning med s.k. dubbel majoritet (både röstövervikt och majoritet av befolkningen) är bättre än en omviktning av rösterna som ger de stora länderna fler röster.

- Beslutsprocessen kan göras mer demokratisk genom att rådet går in för tydligare procedurer. Rådets dagordningar måste vara bindande och offentliga och beslutsunderlagen tillgängliga på alla unionens språk.

- Beslutsprocedurerna bör inskränkas till medbeslutande, samråd och - vid internationella avtal - godkännande. Alla beslut om miljöskydd och miljö-, energi- och kapitalskatter bör fattas med kvalificerad majoritet.

- Offentlighetsprincipen och medborgarnas rätt att få information bör erkännas som en politisk rättighet i fördragen.

- Reglerna i fördragen skulle kunna uppdateras och samordnas och samtidigt göras mer läsliga. Fördragen om Kol- och stålgemenskapen och Euratom bör integreras i fördraget om Europeiska gemenskapen.

- EG bör ansluta sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

FRANKRIKE

Det har förts en mycket begränsad debatt i Frankrike under det gångna året kring regeringskonferensens frågor och Europapolitiken i allmänhet. Tillfälle gavs under presidentvalskampanjen våren 1995, men av det blev föga.

Splittrade partier

Skälet till den svaga debatten före presidentvalet var framför allt att majoritetspartierna RPR och UDF var och är djupt splittrade i Europafrågan. Riskerna med att öppna en diskussion var uppenbara för samtliga presidentkandidater.

Också efter presidentvalet har försiktigheten från den nye presidenten Chiracs och regeringens sida varit påfallande. Chirac gjorde dock några viktiga markeringar i ett anförande i september 1995. Det han då sade har också blivit franska positioner inför regeringskonferensen.

Ny röstviktning förordas

Presidenten konstaterade att Frankrike är berett att acceptera fler majoritetsbeslut förutsatt dels att ett lands vitala intressen alltjämt kan åberopas för att stoppa beslut (Luxemburg-kompromissen), dels att röstviktningen bättre återspeglar ländernas folkmängd och ekonomiska och finansiella situation.

Vidare borde antalet kommissionsledamöter minskas. Kommissionen borde behålla sina nuvarande uppgifter men agera uteslutande inom ramen för precisa direktiv från rådet.

Beslutsprocedurer bör förenklas

Europaparlamentets beslutsprocedurer borde också förenklas och de nationella parlamentens roll öka. Dessa borde stå som garanter för subsidiariteten och få utvidgade uppgifter inom den tredje pelaren.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken borde förbli mellanstatlig och lyda bara under rådet. Chirac aviserade också att Frankrike kommer att föreslå att man inrättar en hög representant eller generalsekreterare inom andra pelaren som verkställare av de uppdrag som rådet ger honom/henne.

Barnier utgår från Chirac

I *regeringen* är det framför allt Europaminister Barnier som berört regeringskonferensen i samband med intervjuer. Han har utgått från Chiracs prioriteringar.

I en intervju i Le Monde i början av hösten betonade Barnier vikten av en länk mellan EU och VEU. Barnier underströk också vikten av att bekräfta Europa som en stark kraft genom freden, sysselsättningen och miljön. Beträffande den tredje pelaren måste en lösning hittas mellan det mellanstatliga och det överstatliga. De nationella parlamenten borde få en konsultativ roll.

Barnier har i andra sammanhang betonat nödvändigheten av att reformera institutionerna inför utvidgningen, men också för att återge Europa dess legitimitet i allmänhetens ögon och dess kraft i fråga om utrikes- och försvarspolitik. Europaministern ör öppen för fler beslut med kvalificerad majoritet - under samma förutsättning som Chirac tog upp: att röstviktningen ses över för att bättre återspegla befolkningsstorleken.

Rapporter från parlamentet

På *parlamentarisk* nivå har EU-delegationerna både i nationalförsamlingen och senaten utarbetat rapporter om regeringskonferensen under våren 1995.

I *nationalförsamlingens* rapport från mars 1995 föreslås bl.a. att Europeiska rådets roll stärks. Tre olika formationer föreslås:

- ett övergripande råd för den grundläggande gemenskapen och det politiska samarbetet,
- ett råd för EMU-frågor och
- ett råd för säkerhetspolitik.

Ordförandeskapet, som inte ska innehas av samma land i de olika råden, föreslås förlängas till två och ett halvt år. Samtidigt förordas såväl en ändrad röstviktning i rådet som dubbla majoriteter (både röstövervikt och majoritet av folkmängden).

Krympt kommission

Kommissionledamöterna bör begränsas till tio, föreslår nationalförsamlingen. De stora länderna har då en ledamot var, och

övriga ledamöter representerar en geografisk zon. Kommissionens befogenheter bör också styras klarare.

Antalet ledamöter i Europaparlamentet måste begränsas till 600. Vidare slås fast att parlamentet ska ligga i Strasbourg. De nationella parlamenten måste rådfrågas tydligare än i dag i EU:s beslutsprocess. En mellanparlamentarisk kommitté kan inrättas, bestående av tre till fyra representanter per medlemsland och möten en till två dagar per månad.

Respekt för subsidiaritet

Motsvarande rapport lades fram i *senaten* i april 1995. Där framhålls en ökad respekt för subsidiaritetsprincipen. Samma instans som representerar de nationella parlamentet bör se till att principen respekteras.

Också senaten förordar att Europeiska rådets roll stärks, och att kommissionen blir mindre och får ett mer styrt mandat. De nationella parlamenten bör kunna granska kommissionens förslag.

Vidare bör mellanstatligheten för andra och tredje pelaren bibehållas. En generalsekreterare bör inrättas för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken under direkt auktoritet av ministerrådet. En motsvarande post bör inrättas också inom tredje pelaren.

Partier lägger fast positioner

Slutligen ska nämnas att *partierna* i nationalförsamling och senat sedan i höstas arbetar med att lägga fast positioner inför konferensen.

I januari lade en arbetsgrupp inom RPR (nygaullister) fram en rapport. Där förordas en snabb "politisk" utvidgning, en styrkeförskjutning från över- till mellanstatligt samarbete, stormaktdominans och en rent europeisk förmåga till militär kraftsamling. Rapporten kan ses som en mätare på vad som anses vara en minsta gemensam nämnare inför regeringskonferensen inom den överlag EU-kritiska nygaullistiska partibasen.

Närmast kommer socialistpartiet att lägga fram sina prioriteringar inför IGC.

GREKLAND

Den grekiska regeringen presenterade i januari 1995 ett inledande dokument om regeringskonferensen. I juni lämnade så regeringens särskilda kommitté med uppdrag att utarbeta de grekiska positionerna sitt första bidrag.

Motsätter sig flera hastigheter

I det inledande dokumentet skriver den grekiska regeringen att den tror på lika rättigheter för alla EU-medlemmar och att den motsätter sig varje form av EU "i flera hastigheter". Den är helt emot att nya medlemsländer ges något slags andra klassens medlemskap.

Vikten av ökad öppenhet i EU:s beslutsprocess betonas. När det gäller de institutionella frågorna lutar Grekland åt ett ökat federalistiskt inslag:

- Stärkt roll för kommissionen gentemot rådet. Högst en kommissionsledamot per land.

- Större politisk makt åt parlamentet som motvikt till kommissionen och andra institutioner.

- Ökade befogenheter för regionkommittén, ekonomiska och sociala kommittén och parlamentets ombudsman.

- Ministerrådet får inte reformeras så att en grupp länder kan bestämma över de övriga. Vetorätten är bättre som säkerhetsspärr än möjligheten att ställa sig utanför vissa politikområden.

Territoriellt försvar

En effektiv utrikes- och säkerhetspolitik kräver att andra pelaren närmar sig den första, menar regeringen vidare. Det säkerhetspolitiska samarbetets mål bör inkludera försvar av unionens territorium. Kommissionen bör ges en större planeringsfunktion i andra pelaren, medan parlamentet bör ha den finansiella och politiska kontrollen. Den grekiska regeringen tycker också att frågan om ett framtida gemensamt försvar är viktigare än någonsin.

Andra frågor som tas upp är tredje pelaren, där det sägs att invandrings- och asylpolitiken borde preciseras mer och parlamentet

ges ett större inflytande, och sysselsättningen, som enligt Grekland måste ses i EU-perspektiv. Dessutom förordas ett bättre skydd av arbetstagarnas rättigheter och ökad jämställdhet mellan män och kvinnor.

EU-band bör stärkas

Regeringens särskilda kommitté menade i sin rapport bl.a. att de band som säkrar sammanhållningen i EU måste stärkas, inte lösas upp. Principen om solidaritet inom gemenskapen måste upprätthållas på alla nivåer. Det betyder ett jämlikt deltagande av alla medlemsländer i institutionerna. Tanken på ett EU i flera hastigheter avvisas.

En starkare och effektivare gemensam utrikes- och säkerhetspolitik är oundviklig på lång sikt för Europas överlevnad. I frågor som berör vitala nationella intressen kan dock enhälliga beslut inte helt frångås.

Cypern och Malta prioriteras

Utvidgningen av EU får inte bli en förevändning för att rulla tillbaka de ekonomiska och sociala villkor som uppnåtts, och som upprätthåller dagens jämviktsläge i EU. Ett högprioriterat mål är att Cypern och Malta hör till de första nya EU-länderna i nästa utvidgning.

Vidare anser kommittén att demokrati och rättstillämpning behöver stärkas i EU. Europaparlamentet och de nationella parlamentens roller behöver stärkas i beslutsprocessen. De gemensamma institutionerna bör ha ett större inflytande över rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren). Europas gemensamma kulturella identitet behöver skyddas och stärkas.

IRLAND

Debatten i Irland får viss särprägel genom att landet samtidigt gör sig redo att vara ordförande i EU under en central del av regeringskonferensen (andra halvåret 1996).

Medvetna förberedelser

Sedan ett år tillbaka har regeringen i olika former medvetet försökt förbereda opinionen på aspekter av EU-medlemskapet som kommer att beröras av konferensen. Man inser att hur allmänheten tar emot konferensens resultat beror på förberedelserna. Irländarna godkände visserligen med bred marginal Maastrichtfördraget i en folkomröstning, trots ett dåligt förberedelsearbete, men man vill inte riskera ett bakslag i en eventuell folkomröstning efter regeringskonferensen.

Medborgarna måste vara med

Återkommande uttalanden inför konferensen handlar därför om vikten av att ta upp frågor som är relevanta för Europas medborgare och att producera konkreta resultat, som är bra för människorna i deras vardag.

Sysselsättning, regional utveckling och kampen mot brott och droger hör till de frågor som ofta förs fram - teman som alla är aktuella i Irland.

Optimism om EMU

Irland tillhör de EU-länder som i dag har goda förutsättningar att klara EMU:s konvergenskriterier. Regeringen och flertalet ekonomiska aktörer är inställda på att Irland ska ingå i den monetära unionen (en viss oro som dock hörs i debatten hänger samman med den nära sammankopplingen med den brittiska ekonomin).

Konsekvenser av utvidgningen

Även om *EU:s utvidgning* som sådan inte direkt är ett ämne för konferensen finns den i bakgrunden till sådana frågor som framtida *institutionella förändringar*. Irland hävdar bestämt att den hittillsvarande institutionella balansen varit till de mindre medlemsländernas fördel och därför inte bör ändras.

Särskilt slår man vakt om kommissionen och varje stats rätt till en egen ledamot. Röstvikterna i rådet är visserligen i vissa lägen betydelsefulla, men ofta mer ett symboliskt uttryck för ländernas status än av verklig betydelse.

Andra långsiktiga konsekvenser av utvidgningen som man på sina håll hyser viss oro för är kraven på reformer av EU:s jordbrukspolitik och strukturfonder. Irland har mer än kanske något annat land dragit nytta av dessa EU-transfereringar.

Neutralitet kungsord

Neutralitet har varit och är alltjämt för flertalet irländare kungsord i utrikes- och säkerhetspolitiken. Liksom Sverige har man nu observatörsstatus i VEU och deklarerar att medlemskap under nuvarande förutsättningar inte är möjligt. Den säkerhetspolitiska debatten är än så länge försiktig och baserad på bevarad alliansfrihet och neutralitet.

Under senvintern ska en sedan länge aviserad s.k. vitbok om utrikespolitiken offentliggöras. Den var ursprungligen tänkt att utgöra en grund för en omfattande allmän och offentlig debatt inför utformningen av Irlands positioner under regeringskonferensen.

Särskilt utskott

För att bredda debatt och analys av EU-medlemskapet har parlamentet inrättat ett särskilt utskott för Europafrågor. Utskotttet har arrangerat hearingar om frågor inför regeringskonferensen. Vidare spelar Institutet för Europafrågor en viktig roll för informationsspridning och opinionsbildning. Institutet har nyligen publicerat en omfattande rapport om konferensen.

ITALIEN

Det är missvisande att tala om någon egentlig debatt i Italien inför regeringskonferensen. Romfördragets målsättning om "ett ständigt fastare förbund" mellan Europas folk omfattas av en överväldigande majoritet av italienare, politiker såväl som folk på gatan. Det har såväl säkerhetspolitiska som krasst ekonomiska orsaker.

Fascister skeptiska

Grundinställningen är alltså att allt fler områden ska föras upp till EU-nivå. I inrikespolitiken är det bara de f.d. nyfascisterna och de traditionella kommunisterna som är EU-skeptiska.

Grundinställningen modifieras förstås i den praktiska politiken. Dels gör man en bedömning av vad som är möjligt att uppnå under regeringskonferensen, dels har Italien som ordförandeland första halvåret 1996 ett ansvar för att föra arbetet framåt under konferensens första månader, oavsett egna synpunkter.

Stärkande av utrikespolitik

Trots denna realpolitiska konsensus kan man urskilja en del teman som kan antas vara italienska förhandlingspositioner.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bör stärkas, bl.a. genom ett starkare sekretariat och en analysenhet, kanske under ledning av en generalsekreterare. Italien vill också att fler beslut inom andra pelaren fattas med majoritet.

En effektivisering behövs inom första pelaren. Bland annat kan beslutsprocedurerna mellan rådet och parlamentet förenklas. Antalet kommissionsledamöter är en känslig fråga inför utvidgningen. Italien har i dag två ledamöter, men tycks införstått med att antalet kan komma att reduceras.

Tyngd åt folkmängd

Inför utvidgningen vill Italien att folkmängd ges större tyngd vid beslut med kvalificerad majoritet.

Samarbetet i tredje pelaren måste bli effektivare och gärna delvis flyttas över till första pelaren. Ett medborgarnas Europa innebär från italiensk ståndpunkt också ett ökat polisiärt och invandrarpolitiskt samarbete.

"Svenska" frågor

Ambitionerna från bl.a. svenskt håll att öka öppenheten i institutionerna får mycket svag genklang i Italien, som självt inte har någon tradition av öppenhet.

Däremot har sysselsättningsfrågorna numera en framträdande plats i det italienska tänkandet. Man har ännu inte markerat en ståndpunkt, men den italienska regeringen menar helt klart att arbetslöshetsproblemen har en given plats vid konferensbordet. I viss mån har intresset med EMU att göra. En hög arbetslöshet kan innebära hinder för EMU:s tredje steg - med andra ord en respit för Italien i försöken att uppnå de s.k. konvergenskriterierna.

Inga undantag vid utvidgning

Den framtida utvidgningens konsekvenser för den gemensamma jordbrukspolitiken och strukturfonderna har inte rönt större uppnmärksamhet. Detta kan ändras när fler italienare får upp ögonen för att deras land numera är nettobetalare till EU. Vilket än resultatet blir av utvidgningsförhandlingarna vill man dock att det ska gälla lika för alla. Italien hyser en direkt motvilja mot undantag och övergångslösningar i EU-sammanhang.

LUXEMBURG

Den luxemburgiska regeringen publicerade i juni 1995 en promemoria, där landets inledande ståndpunkter inför regeringskonferensen presenteras. Allmänt vill Luxemburg bidra till ett närmare integrerat och mer demokratiskt EU grundat på större solidaritet mellan medlemsländerna.

Politisk vilja avgör

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken får stort utrymme i promemorian. Regeringen slår fast att avgörande för framgång inom andra pelaren är ländernas politiska vilja att agera. Dock kan några förbättringar göras:

- En gemensam analys- och planeringsenhet kan inrättas i ministerrådets sekretariat.

- Beslut bör i större utsträckning fattas med kvalificerad majoritet.

- Kommissionen bör ges en större roll för att öka effektiviteten, särskilt när gemensamma aktioner ska genomföras.

- Utrikes- och säkerhetspolitiken bör i princip finansieras via den gemensamma budgeten.

- Alla EU-länder bör förr eller senare gå med i Nato.

- VEU bör stegvis integreras i EU.

Enhetlig institutionell ram

Luxemburg stödjer vidare ett tätare samarbete i tredje pelaren, där man menar att inga framsteg hittills gjorts. Delar av det rättsliga och inrikes samarbetet bör flyttas till första pelaren. Regeringen drar slutsatsen att alla EU:s tre pelare borde ha en gemensam institutionell ram.

Promemorian berör också frågan om differentierad integration mellan EU-länderna (ett EU "i flera hastigheter"). Luxemburg ser helst att principer och mål för all kommande ytterligare integration godtas och omfattas av alla länder samtidigt. Men en viss flexibilitet är nödvändig, särskilt med tanke på den kommande utvidgningen.

Jämlik status

I fråga om de institutionella frågorna och utvidgningen har Luxemburg i huvudsak följande ståndpunkter, enligt promemorian.

Alla medlemsländer och alla medborgare i EU måste ha jämlik status. Därför måste alla medlemsländer vara representerade i EU:s institutioner. Det nuvarande systemet med roterande ordförandeskap bör behållas.

Förutom smärre justeringar av effektivitetsskäl bör nuvarande balans i institutionerna bibehållas.

Det är nödvändigt att utöka antalet beslut med kvalificerad majoritet. Enhällighet måste emellertid vara kvar i frågor som nära berör ländernas suveränitet (t.ex. ändringar i fördragen, nya medlemmar och beskattning). De beslutsprocedurer där Europaparlamentet är inblandat bör förenklas, särskilt medbeslutandet, och minskas i antal till tre: medbeslutande, godkännande och samråd.

EU bör bli juridisk person

Slutligen menar den luxemburgiska regeringen bl.a. att den sociala dimensionen (d.v.s. i huvudsak arbetslivsfrågor) bör omfattas av alla medlemsländer och att Europeiska unionen bör bli en juridisk person - något som EG (första pelaren) är i dag.

NEDERLÄNDERNA

Enligt nederländsk mening är det viktigt, inte minst för genomförandet av EMU, att allmänheten görs så delaktig som möjligt i regeringskonferensens diskussioner från början. Det betyder i första hand öppenhet.

Inre marknaden ska befästas

I enskilda frågor inom de tre pelarna har den nederländska regeringen i huvudsak följande inställning.

Inom *första pelaren* måste man säkerställa att den inre marknaden, grunden för välståndet, fortsätter att fungera. En effektiv inre marknad erbjuder de bästa möjligheterna till ökad sysselsättning. Man måste slå vakt om handlingskraft och sammanhållning inom unionen.

Handlingskraft betyder för det första en effektiv kommission, fullt kapabel att fungera som drivkraft för gemenskapen, och för det andra ett ministerråd, som är beslutsfört tillsammans med Europaparlamentet.

Sammanhållning betyder inom första pelaren att den inre marknadens enhetlighet inte får undermineras - även om en viss flexibilitet i samarbetet mellan länderna är oundviklig. Ett EU "i flera hastigheter" är acceptabelt, men ett Europa "à la carte", där länderna fritt väljer samarbetsområden, är inte önskvärt.

Bättre beredskap behövs

I *andra pelaren* behövs en förstärkning genom bättre beredskap, beslutsprocess och genomförande. Det handlar inte om territorialförsvar, som är Natos ansvar, utan om skydd mot andra tänkbara hot. En gemensam analysenhet skulle kunna förbättra beredskapen. Den skulle kunna placeras i ministerrådets sekretariat.

Det är naturligt, menar den nederländska regeringen, att försvarspolitiska frågor avgörs med enhällighet. Däremot bör man överväga att frångå enhällighetsprincipen i utrikespolitiska frågor, särskilt när det gäller förslag från kommissionen. Inom första pelaren fattas i dag majoritetsbeslut om viktiga aspekter av relationerna med länder utanför EU (t.ex. handel). Genomförandet av beslut inom andra via den gemensamma budgeten.

Under regeringskonferensen bör också de första konkreta stegen tas mot att integrera VEU i EU.

Brist på framsteg i tredje pelaren

Bristen på framsteg inom *tredje pelaren* står i bjärt kontrast till behovet att lösa frågor som direkt berör folken i Europa. En sammanhängande och effektiv politik måste till. Man måste utnyttja de gemensamma institutionerna mer, d.v.s. föra över tredjepelarfrågor till första pelaren.

Utvidgningen handlar om att fullborda Europas enande. Det förutsätter dock att grunden för det nuvarande EU stärks:

- EMU måste genomföras. Anslutningsförhandlingarna kan sättas i gång så snart beslutet om EMU:s tredje fas fattats.

- Regeringskonferensen måste leda till att institutionerna börjar reformeras.

- En översyn av jordbrukspolitiken, strukturfonderna och finansieringssystemet måste garanteras.

PORTUGAL

Någon samlad officiell redovisning av portugisiska förslag och positioner inför regeringskonferensen har inte offentliggjorts. Med svenska mått mätt förekommer heller ingen egentlig EU-debatt i landet, möjligen med undantag för EMU.

Nödvändig utvidgning

Ska man lista de ståndpunkter som trots allt kan utkristalliseras från regeringshåll blir det ungefär enligt följande.

Utvidgningen är en nödvändig åtgärd, både moraliskt och strategiskt. Den får emellertid långtgående konsekvenser för EU:s institutioner. Förhandlingar kan inledas samtidigt med alla kandidatländer, men dessa länder måste acceptera hela EU:s samlade regelverk. En viss flexibilitet behövs emellertid. Långa övergångstider är nödvändiga.

Frågan om reformer av institutionerna är som sagt nära kopplad till utvidgningen. Portugal anser att den nuvarande balansen i ministerrådet, liksom principen om en kommissionsledamot per land, bör bibehållas. Kommissionen bör få spela en större roll inom tredje pelaren. Systemet med roterande ordförandeskap bör ses över

"Herr" eller "fru GUSP"

Det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet bör stärkas och ges en fastare form. En eventuell "herr" eller "fru GUSP", d.v.s. en gemensam befattning som personifierar samarbetet i andra pelaren, bör ges ett noga definierat mandat.

I tredje pelaren prioriterar Portugal kampen mot gränsöverskridande kriminalitet och drogmissbruk.

Frågan om sysselsättningen anses vara av avgörande betydelse för medborgarna, och Sveriges initiativ i den s.k. reflektionsgruppen välkomnades.

Öppen diskussion

I övrigt betonar den portugisiska regeringen vikten av öppenhet under regeringskonferensen ("alla papper måste ligga på bordet"). Det behövs

en öppen diskussion om både den gemensamma jordbrukspolitiken och strukturfonderna. Unionen måste göras "relevant" för medborgarna. När det gäller EMU är siktet officiellt inställt på deltagande i tredje fasen 1999. Ekonomiska bedömare anser dock att detta mål kan bli svårt att nå.

SPANIEN

Den spanska regeringen var under sin period som ordförandeland i EU andra halvåret 1995 aktivt i förberedelserna för regeringskonferensen - inte minst i ledningen för den s.k. reflektionsgruppen. Däremot har det inte förekommit någon egentlig debatt om konferensen i spanska medier.

Politiskt samförstånd

Bristen på debatt har flera orsaker. En är att det råder brett partipolitiskt samförstånd om de stora linjerna i Europapolitiken. Bara förenade vänstern ger ibland uttryck för en något negativ inställning till delar av EU. En annan anledning är att den spanska allmänheten överlag har ett rätt svagt intresse för EU-frågor (och är heller inte van att delta i politiska debatter som denna). Dessutom överskuggar de inrikespolitiska problemen just nu en mer långsiktig diskussion om EU:s framtid.

Några få artiklar som publicerats i tidningarna under 1995 kan kanske ses som ett embryo till en debatt kring regeringskonferensen. De understryker främst tre frågor:

- vikten av att denna gång - inte som under Maastrichtförhandlingarna - bygga Europa "nerifrån och upp",
- nödvändigheten av att reformera institutionerna inför utvidgningen och
- behovet att en bättre fungerande gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

Omfattande underlag

Attityden har även från officiellt håll varit försiktig. Men regeringen offentliggjorde i mars 1995 ett omfattande "underlag för reflektion" med information om förberedelserna för regeringskonferensen. Aktstycket är till stor del en ambitiös genomgång av de valmöjligheter EU har i olika frågor under regeringskonferensen, men innehåller också en del spanska ställningstaganden.

I regeringsdokumentet framgår bl.a. att östutvidgningen inte är något landet kommer att försöka påskynda. Den accepteras som ett politiskt faktum, men Spanien kommer sannolikt att göra mycket för att försöka

bibehålla så mycket som möjligt av det regelverk som i dag gynnar landet, och som kan komma att behöva ändras vid en utvidgning. Dessutom vill man balansera östutvidgningen med en större fokusering på problematiken runt Medelhavet.

Röstetalen tung fråga

En av de tyngre frågorna i Madrid är medlemsländernas röstetal i ministerrådet. I regeringens dokument talas om att de "sex stora", där såväl Spanien som Polen inkluderas, borde ges ytterligare två röster, medan de andra länderna behåller sina röstetal. Med den ordningen skulle två stora och ett litet land kunna blockera ett beslut med kvalificerad majoritet. I dokumentet föreslås också ett alternativt kriterium på blockerande minoritet: tre länder med minst 100 miljoner invånare (t.ex. Spanien, Italien och Grekland).

Kommissionen bör enligt Madrid ha ungefär 15 ledamöter. Alla stora länder får då varsin ledamot, medan övriga länder får sin tilldelning enligt en roterande ordning.

Granskning av subsidiaritet

EU:s fortsatta fördjupning får inte ske genom att "hårda kärnor" utvecklas. Däremot kan Spanien, liksom flera andra medlemsländer, tänka sig en utveckling i olika hastigheter. Subsidiaritetsprincipen, omsorgsfullt värnad på många håll, är föremål för kritisk granskning i Madrid. Principen kan mycket väl komma att sättas under lupp i samband med regeringskonferensen.

Samarbetet inom andra pelaren anses allmänt behöva stärkas, men det finns inga utvecklade idéer kring det.

Den tredje pelarens samarbetsområden, slutligen, vore naturligt att integrera i den första pelaren, enligt Madrid.

STORBRITANNIEN

Det brittiska förhållandet till de europeiska integrationssträvandena har diskuterats flitigt i snart femtio år och varit fyllt av skepsis och ambivalens.

Debatt inom regeringspartierna

När landet gick med i EG 1973 uppstod relativt snart slitningar inom labourpartiet, vilka inte kunde lösas annat än med en folkomröstning 1975 om inträdesvillkoren. Även under den konservativa epoken sedan 1979 har den brittiska debatten om Europa tenderat att föras lika mycket inom det regerande partiet som mellan de politiska partierna. Under Thatchers regeringsår stod regeringschefen själv för den hårdaste kritiken mot sådana förslag som syftade till ökad överstatlighet inom EG, en hållning som för övrigt anses ha relativt brett stöd bland den brittiska allmänheten.

Skeptikerna allt fler

I samband med godkännandet av Maastrichtfördraget förhandlade John Major fram möjligheter till brittiska undantag från såväl EMU som arbetslivsfrågorna (det sociala kapitlet). Ändå har den EU-skeptiska gruppen i det konservativa partiet vuxit sedan Maastricht och är nu både talför och talrik. Den är även representerad inom regeringen.

EU-skeptikerna vakar noga över att regeringen inte inlåter sig på ytterligare överstatliga experiment under regeringskonferensen. De har också utövat ett tryck för att regeringen ska tillkännage sin hållning inför konferensen. I februari ska också en s.k. vitbok läggas fram för parlamentet. Den blir dock allmänt hållen. Regeringen vill inte låsa sig vid detaljerade positionsbeskrivningar.

Tories: inga fler majoritetsbeslut

Premiärminister Majors viktigaste markeringar inför konferensen kom redan i ett tal han höll i nederländska Leiden i september 1994 och i en TV-intervju med David Frost i januari 1995. Han förklarade vid dessa tillfällen bl.a. att Storbritannien inte kommer att medverka till

- massiva nya befogenheter för Europaparlamentet,
- en utökning av beslut med kvalificerad majoritet eller

- en allmän urholkning av mellanstatligheten i andra och tredje pelaren.

Regeringens prognos är att regeringskonferensen inte kommer att leda till några mer omfattande fördragsförändringar.

Labour: vidgad överstatlighet tänkbar

Det kan bli labourpartiet som sitter i regeringen under konferensens slutfas. Partiets Europapolitiska program ("The Future of the European Union") lades fram i oktober 1995. Bland andra följande punkter kan noteras.

Labour vill ansluta Storbritannien till det social kapitlet. Man stödjer även de svenska tankarna på att i fördraget lyfta fram kampen mot arbetslösheten.

Partiet kan tänka sig att utvidga användningen av majoritetsbeslut, t.ex. inom miljöpolitiken, men vill behålla det nationella vetot på områden av vitalt brittiskt intresse (t.ex. skattepolitik och externa gränskontroller).

I likhet med de konservativa vill man ha kvar mellanstatligheten inom andra och tredje pelaren.

Rapporter från båda husen

Parlamentet har hittills presenterat två stora rapporter. Underhusets EU-utskotts rapport från juli 1995 handlade främst om att förstärka de nationella parlamentens inflytande över rättsutvecklingen i EU. I november 1995 gjorde överhusets EU-utskott en bredare genomgång av frågorna inför regeringskonferensen. Den stödde i allt väsentligt regeringens linje.

I debatten utanför Whitehalls och Westminsters korridorer dominerar frågan om valutaunionen. I andra frågor har det varit rätt tunt med tyngre inlägg. European Policy Forum har publicerat ett inlägg om domstolen. Universiteten i Sussex och Hull tillhör de få akademiska insitutitioner som hittills publicerat sig i någon form.

Debatten om regeringskonferensen förs tyvärr mestadels inom den politiska och akademiska eliten. EU överskuggas bland väljarna av arbetslösheten, oron för den offentliga servicen, skolans utformning och skatterna.

"Labour eftergivet mot Bryssel"

Under kampanjen inför det kommande parlamentsvalet kommer de konservativa att utmåla en anslutning till det sociala kapitlet som ett hot mot konkurrenskraften och hela labourpartiet som eftergivet mot Bryssel och öppet för ökad överstatlighet. Oppositionen kommer att fortsätta hävda att den konservativa splittringen lamslagit regeringen och fört landet till en isolerad position, med litet inflytande på de europeiska framtidsfrågorna.

"The mother of all battles" ifråga om brittisk EU-politik blir dock frågan om en anslutning till den gemensamma valutan - om den nu står kvar på dagordningen inför parlamentsvalen.

TYSKLAND

Fyra nyckelteman dominerar den tyska officiella uppfattningen och debatten inför regeringskonferensen: subsidiaritetsprincipen, andra pelaren, tredje pelaren och institutionella frågor. Dessa teman ligger också i linje med den gemensamma tysk-franska uppläggningen.

Tydlig kompetensdelning

Subsidiaritetsprincipen måste tillämpas på ett strikt sätt. Från tysk synpunkt innebär det att vissa befogenheter måste kunna återföras från EU till delstaterna/förbundsländerna.

Den tyska regeringen vill inte ändra skrivningen i fördraget, men förordar att man konkretiserar principen i ett protokoll till fördragstexten. I ett sådant protokoll skulle avgränsningen av uppgifter mellan EU och medlemsländerna kunna framgå klarare. Detta innebär dock inte att Tyskland kräver en kompetenskatalog, d.v.s. en lista över vilka befogenheter EU ska ha (flera av de tyska delstaterna skulle här vilja gå något längre).

Fler utrikesbeslut med majoritet

Tyskland vill öka handlingskraften i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inte minst i ljuset av händelserna i f.d. Jugoslavien. En förutsättning är en gemensam analys- och planeringsenhet. Däremot finns det inget stöd för en "herr" eller "fru GUSP" i spetsen för andra pelaren.

Fler beslut bör enligt tysk uppfattning fattas med kvalificerad majoritet inom utrikes- och säkerhetspolitiken - dock i kombination med någon form av säkerhetsklausul. Ett klart uttalat mål på lång sikt är att integrera VEU i EU.

Flyktingpolitik i första pelaren

De rättsliga och inrikes frågorna i tredje pelaren står medborgarna nära. Även här krävs enligt tysk mening handlingskraft och framsteg. Det saknas i dag tillräckliga möjligheter att bekämpa den organiserade brottsligheten i ett EU utan inre gränser.

Tyskland förespråkar också en starkare roll för kommissionen, Europaparlamentet och EG-domstolen inom de rättsliga och inrikes frågorna.

Reformer för effektivitet

Tyskland driver kravet på institutionella reformer för att åstadkomma en större effektivitet i samarbetet. En viktig bakgrund till reformbehovet är naturligtvis utvidgningen med nya medlemsländer.

Den kanske viktigaste förändringen är att utöka antalet majoritetsbeslut. För att stärka den demokratiska legitimiteten bör samtidigt Europaparlamentet få större inflytande. Tyskland stödjer tanken på att minska antalet beslutsprocedurer där parlamentet är inblandat till tre; medbestämmande (som bör förenklas), samtycke och samråd.

ÖSTERRIKE

Ännu har inga österrikiska positioner inför regeringskonferensen formulerats, annat än i allmänna ordalag. I maj 1995 offentliggjordes en s.k. vitbok, där allmänna riktinjer formulerades. En klarare bild av förslag och positioner föreligger sannolikt i slutet av februari, efter de pågående regeringsförhandlingarna.

Ingen informationssatsning

Den debatt som förekommit har i hög grad förts av sakkunninga. Ingen officiell satsning har gjorts för att informera om regeringskonferensen, som bara fått begränsad uppmärksamhet i medierna. Däremot inleds under året sannolikt en informationskampanj inför höstens val till Europaparlamentet. I det sammanhanget tas förmodligen också frågor kopplade till regeringskonferensen upp.

Tre områden har i huvudsak varit i centrum hittills i de österrikiska diskussionerna: östutvidgningen, sysselsättningen och hur EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kan komma att påverka Österrikes neutralitet.

Oro för fri rörlighet

Grundsynen på en utvidgning mot öst är mycket positiv. En viss oro finns dock för tänkbara konsekvenser. En risk som nämns är att den fria rörligheten för personer kan medföra ett hårt konkurrenstryck från östliga grannländer mot framför allt tjänstesektorn, vilket kan leda till ökad arbetslöshet. Vidare befaras att utvidgningen, om inte den gemensamma jordbruks- och strukturpolitiken reformeras, blir så dyr att opinion väcks mot den. Österrike är en stor nettobetalare till EU. Paradoxalt nog vill landet samtidigt behålla jordbruksstödet från EU.

Sysselsättning i fördraget

Med tilltagande arbetslöshet har sysselsättningsfrågan kommit att uppmärksammas alltmer. Från officiellt håll är man inte främmande för att sysselsättningen på något sätt förs in i fördraget. Det har i debatten betonats att eventuella fördragsformuleringar behöver kompletteras med någon form av åtgärdsprogram. Fackföreningsrörelsen har ställt krav

på att sysselsättningsfrågan får en central plats i fördraget, i synnerhet inför genomförandet av EMU:s tredje steg.

Livlig neutralitetsdebatt

Den livligaste debatten, åtminstone den som uppmärksammats mest i massmedia, har rört Österrikes deltagande i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Skiljelinjen går mellan de båda koalitionspartierna SPÖ (socialdemokrater) och ÖVP (konservativa).

SPÖ har en mer neutralitetsvänlig hållning. ÖVP å sin sida förordar fullt medlemskap i VEU och fullt deltagande i en gemensam säkerhetspolitik, vilket inte går att förena med neutraliteten. Enligt SPÖ har neutraliteten ännu inte spelat ut sin roll, och partiet förespråkar en alleuropeisk säkerhetsordning, som även omfattar Ryssland.

KUNGL. BIBLIOTEKET · STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. 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 betalnings-svårigheter. 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. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt 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]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]

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 betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]

Civildepartementet

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

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]

FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90

ISBN 91-38-20184-4
ISSN 0375-250X