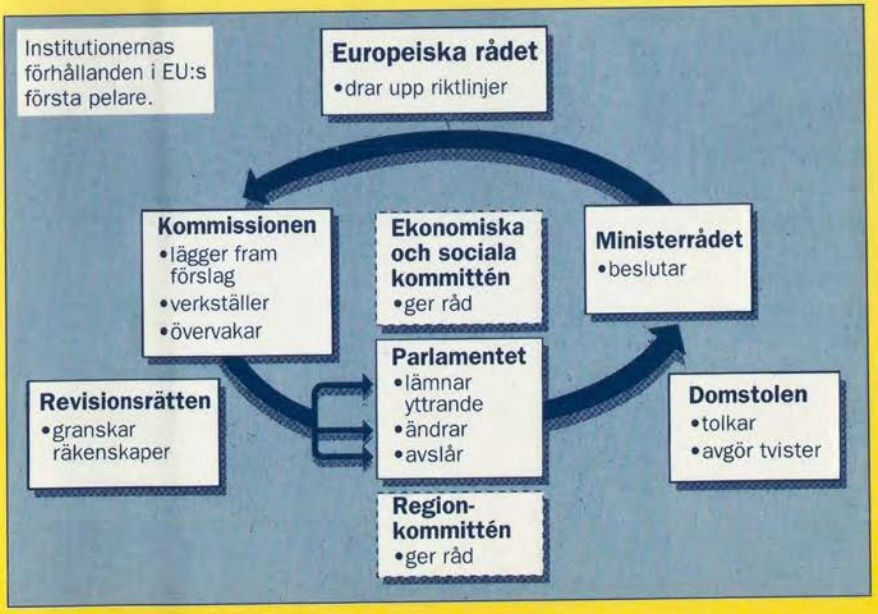
Vem bestämmer vad?

EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996



SOU 1996:4

En rapport från EU 96-kommittén

A: Ref KB
Occ SOU
15

Statens offentliga utredningar
1996:4
Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad?

EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996

En rapport 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 90 90

Denna skrift, SOU 1996:4, 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.

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20156-9
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)
- "Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996 (SOU 1996:5)"

Denna rapport beskriver relationer och maktförhållanden mellan EU:s institutioner och vilka förändringar i deras struktur som kan bli aktuella under regeringskonferensen. Skriften ges ut i samband med EU 96-kommitténs seminarium den 25 januari 1996 om institutionella och konstitutionella frågor. Texten har författats av kanslirådet Thomas Belius på UD:s handelsavdelning. Kommitténs sekretariat har redigerat materialet.

Stockholm i januari 1996

Björn von Sydow
Ordförande i EU 96-kommittén

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning 5

1. Beslutsprocessen 6

Ministerrådet 7
Europaparlamentet 7
Kommittologin 9

2. Den demokratiska kontrollen 11

3. Ministerrådet 13

4. Kommissionen 18

5. Europaparlamentet 20

6. Regionkommittén 24

7. Domstolen 25

8. Revisionsrätten 27

BILAGA:

Artikel 189 b och c i Romfördraget 28

Inledning

EU står under det närmaste decenniet inför en utvidgning med ett större antal länder. När utvidgningsprocessen är genomförd med de europeiska demokratiska stater som önskar medlemskap kan kretsen av medlemsländer uppgå till 27. Detta ställer krav på förenkling och effektivisering av samarbetet.

Behovet av en förenkling finns redan idag. EU:s institutionella system och interna spelregler är uppbyggda för att hantera de ursprungliga sex medlemsländernas samarbete. Sedan dess har antalet medlemsländer växt till femton. Det är ett allmänt accepterat faktum bland medlemsländerna att det redan nu behövs förenklingar i samarbetet för att uppnå en högre effektivitet.

EU:s regeringskonferens, som inleds i mars 1996, erbjuder ett tillfälle för unionen att ta sig an dessa frågor, skapa de institutionella förutsättningarna för en utvidgning och bana väg för denna. Med EU:s utvidgning till länderna i Central- och Östeuropa kan en sekellång dröm om att ena hela Europa i ett fredligt samarbete förverkligas.

EU-samarbetet är till sin grundläggande karaktär ett mellanstatligt samarbete med överstatliga inslag. De överstatliga inslagen finner vi inom samarbetets första pelare - den del av samarbetet som kallas EG. De institutionella frågorna handlar ofta om huruvida samarbetet skall utvecklas i en mellanstatlig eller en överstatlig riktning.

Grunden till förändring finns i Maastrichtfördraget

Den formella grunden för att behandla dessa frågor återfinns i Maastrichtfördragets artikel B (som anger grunden för regeringskonferensen 1996), femte strecksatsen: "- att fullt ut upprätthålla gemenskapens regelverk och bygga ut det samt att därvid, ... ,överväga 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."

Denna grund har senare kompletterats genom ett antal beslut av Europeiska rådet och ministerrådet. I besluten har man särskilt betonat reformering av institutionerna, frågan om röstviktningen mellan medlemsländerna i ministerrådet, den s.k. uppskovsminoriteten och antalet ledamöter i kommissionen.

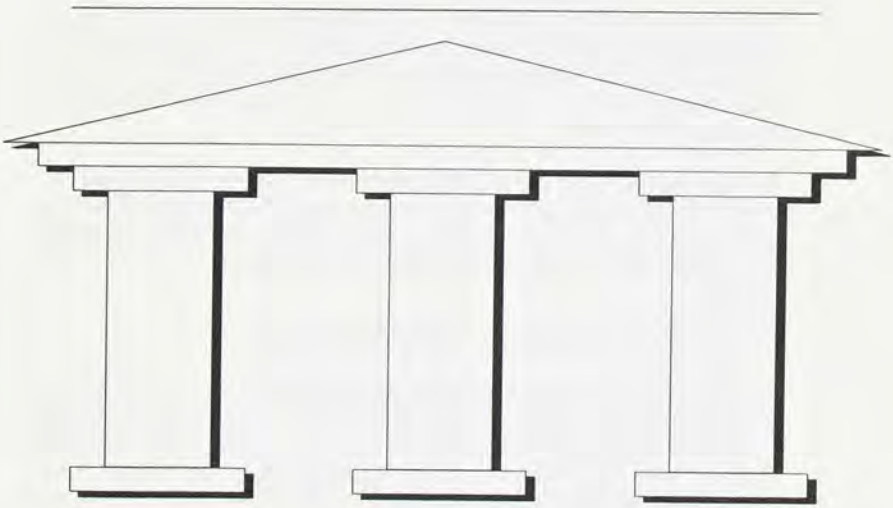
Regeringskonferensen syftar till att genomföra förändringar i grundfördragen, främst Romfördraget och Maastrichtfördraget. Flera av de aktuella institutionella frågorna kan dock lösas genom beslut av ministerrådet.

Den här skriften ger en introduktion till de institutionella frågorna i EU, beskriver de aktuella problemen och anger de huvudalternativ som hittills har diskuterats.

1. Beslutsprocessen

Beslutsprocessen inom EU:s första pelare (*se figur 1*) genomförs i flera steg. De gemensamma institutionerna har olika roller beroende på vilken beslutsordning som används. I ministerrådet kan beslut fattas med enkel majoritet, kvalificerad majoritet eller med enhällighet. För Europaparlamentet gäller fem olika huvudprocedurer med ett antal undervarianter.

EU:s beslutsprocess uppfattas som tungrodd och svår att tränga igenom - även för många av dem som yrkesmässigt arbetar med EU-frågor. Den lider brist på effektivitet, och den är tidsödande.



Första pelaren

- gem. handelspol.
- gem. jordbr. och fiskepolitiken
- inre marknaden
- EMU

Andra pelaren

- gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Tredje pelaren

- samarbete i rättsliga och inrikes frågor

Första pelaren skiljer sig från de andra två vad gäller beslutsformer och beslutsprocedurer. Den är också delvis överstatlig, medan andra och tredje pelarna är mellanstatliga.

Figur 1. EU-samarbetets tre pelare

Ministerrådet

Det finns förslag om att fler beslut i ministerrådet skall fattas med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet. Det grundläggade inom EU historiskt sett har varit att viktigare beslut om policy och andra tunga frågor fattas med enhällighet. I och med den inre marknadens genomförande övergick man i högre grad till kvalificerad majoritet.

I praktiken sker omröstning vid mycket få tillfällen i ministerrådet. Den stora fördelen med att beslut fattas med kvalificerad majoritet ligger i stället i att det underlättar förhandlingsprocessen för att uppnå komromisslösningar. När ett beslut skall fattas med enhälliget kan alltid ett land med specifika intressen blockera beslutet, vilket innebär att det medlemsland som har de lägsta ambitionerna "sätter ribban" för EU:s regler.

Majoritet mer effektivt

Erfarenheterna tyder på att beslutsfattandet inom ett visst sakområde blir mer effektivt när kvalificerad majoritet används. Inför en utvidgning med ett stort antal nya medlemmar i EU behöver beslutsfattandet ses över, och för att effektiviteten i rådets arbete skall bibehållas behöver en fortsatt utveckling mot använding av kvalificerade majoritet slås fast.

Konkret föreligger förslag om att övergå från beslut med enhällighet till kvalificerad majoritet inom följande områden:
- vissa beslut inom utrikes- och säkerhetspolitiken (för Sveriges del dock ej frågor av vital nationell betydelse),
- forskning och utbildning,
- miljöpolitiken (dock råder olika uppfattningar i medlemskretsen om miljöavgifter skall omfattas av kvalificerad majoritet),
- transportpolitiken,
- villkor på arbetsmarknaden,
- kulturfrågor.

De flesta medlemsländer vill behålla kravet på enhällighet när beslut skall fattas om bl.a. EU:s budget, nya medlemsländer och ändringar i grundfördragen.

Europaparlamentet

Europaparlamentets roll är ibland rådgivande, ibland beslutsfattande. Successivt har dess inflytande i beslutsprocessen ökat. Den beslutsfattande rollen gäller till övervägande delen i lagstiftningsarbetet, d.v.s. när EU fattar beslut om nya regler. Parlamentet delar där rollen som lagstiftare med ministerrådet, som är den högsta beslutsfattande institutionen.

För att tydliggöra denna rollfördelning kan man säga att besluten om nya regler - direktiv och förordningar - fattas inom ramen för ett tvåkammarsystem, där parlamentet utgör en folkförsamling (en "andra kammare" eller ett "representanthus"), medan rådet representerar "delstaterna", d.v.s. medlemsländerna

(en "första kammare" eller "senat"). För att inte jämförelsen ska leda fel bör framhållas att till skillnad från t.ex. det gamla svenska tvåkammarsystemet är det inom EU den "första kammaren" (alltså ministerrådet) som har det största inflytandet över besluten. Detta är för övrigt också skälet till att parlamentet ofta kritiserar rådets - som man tycker - alltför starka ställning i balansen mellan institutionerna inom EU:s första pelare.

I ett nationellt parlamentariskt system genomförs all lagstiftning i princip inom ramen för *en* procedur. Inom EU-samarbetets första pelare gäller i stället i huvudsak *fyra* olika procedurer:

1. Konsultations- eller samrådsproceduren
Europaparlamentet skall höras, men rådet behöver inte ta hänsyn till parlamentets uppfattning.

2. Samarbetsproceduren (art. 189c)
Tillkom i samband med Enhetsakten om den inre marknadens upprättande och ger parlamentet mer inflytande över ett beslut. Om parlamentet motsätter sig ett förslag måste det antas av ministerrådet med enhällighet. (*Se vidare bilaga.*)

3. Medbestämmandeproceduren (art 189b)
Tillkom i samband med Maastrichtfördraget om upprättande av Europeiska unionen och utsträcker parlamentets inflytande ytterligare. Om parlamentet motsätter sig ett ministerrådsbeslut efter en förlikningsprocedur faller förslaget. Parlamentet har alltså en viss, men begränsad, vetorätt.Proceduren anses vara en komplicerad modell, där det det finns utrymme för förenklingar, samtidigt som den garanterar parlamentet ett rättmätigt mått av deltagande i lagstiftningsfrågor. (*Se vidare bilaga.*)

4. Samtycke
Parlamentet måste ge sitt godkännande med en majoritet av sina ledamöter,d.v.s. om parlamenetet motsätter sig rådets beslut faller förslaget. Parlamentet har i detta fall full vetorätt.

Dessutom kan nämnas att ministerrådet beslutar allenarådande när det gäller den gemensamma handelspolitiken (artikel 113-avtal) - utan samråd med eller inflytande för parlamentet.

Vilken procedur som gäller för varje enskilt sakområde framgår av de enskilda artiklarna i fördragen.

Förordar mer av medbestämmandeproceduren

Ett flertal medlemsländer har förordat att medbestämmandeproceduren skall användas i alla de fall beslut fattas med kvalificerad majoritet i ministerrådet. Logiken i resonemanget utgår från att ett eller flera länder kan bli nedröstade vid beslut med kvalificerad majoritet. För att den nödvändiga demokratiska legitimiteten skall upprätthållas bör därför den procedur som ger parlamentet ett stort inflytande tillämpas.

För att i någon mån åstadkomma en förenkling har förslag framförts att begränsa antalet beslutsprocedurer till tre. Huvudförslaget är att lyfta bort samarbetsproceduren och i stället föra över de frågor som omfattas av denna till medbstämmandeproceduren.

Om man genomför en sådan reform skulle bl.a. följande politikområden komma att omfattas av medbestämmandeproceduren:
- biståndsfrågor,
- beslut om förbud mot diskriminering p.g.a. nationalitet,
- transportpolitik,
- övervakning av den ekonomiska politiken,
- arbetstagares hälsa och säkerhet,
- genomförandebestämmelser för den europeiska socialfonden,
- finansiering av transeuropeiska nätverk,
- åtgärder för miljöskydd.

Anses för komplicerad

En komplikation är att medbestämmandeproceduren anses vara komplicerad i sig själv och i behov av förenkling. Ett förslag som framförts är att ta bort den s.k. tredje läsningen i proceduren. Detta skulle indirekt medföra att parlamentet får ett större inflytande.

Utan tvekan skulle dock besluten inom den första pelaren bli mer överskådliga om man tog bort samarbetsproceduren.

Ett ökat deltagande av Europaparlametet i beslutsordningen medför i sig självt en ökad öppenhet. Beslutsordningen i parlamentet är nämligen mycket öppen - även utskottens möten är offentliga - till skillnad från i ministerrådet, där grundprincipen är att möten äger rum utan offentlig insyn.

Att beslut fattas inom ramen för den första pelaren - och inte inom den andra och den tredje - medför således ökad öppenhet, liksom att beslut fattas enligt medbestämmandeproceduren - och inte enligt konsultationsproceduren. Med ökad insyn i processen blir också möjligheterna till demokratisk kontroll av besluten inom EU större.

Kommittologin

När EU:s ministerråd fattat beslut om en ny regel måste man ofta utarbeta föreskrifter för hur regeln ska genomföras i medlemsländerna (jämför svenska förhållanden med lagar och förordningar å ena sidan och myndighetsföreskrifter å den andra). Dessa utarbetas inom ramen för den s.k. kommittologin. I ett antal kommittologikommittéer utarbetar representanter för kommissionen och medlemsländerna föreskrifterna gemensamt.

Det finns tre typer av kommittologikommittéer. Det som skiljer dem åt är främst graden av inflytande för kommissionen respektive medlemsländerna.

Kommittologin har fått utstå mycken kritik, dels för att dess hantering - som utgör

en typ av myndighetsutövning - är svårgenomtränglig och svårförståelig, dels för att det finns ett för stor antal kommittéer. Idag finns cirka 400 olika kommittologikommittéer.

Verkställande makten föreskriver

Det grundläggande är att normerande beslut (förordningar, direktiv etc.) behöver följas upp med tillämpningsföreskrifter. Detta görs i Sverige av myndigheter, d.v.s. på delegering från den verkställande makten - regeringen.

Den verkställande makten inom EU-samarbetets första pelare är kommissionen. Följaktligen borde kommissionen på områdena inom denna pelare även ha rätten att utarbeta tillämpningsföreskrifter efter det att beslut fattats av ministerrådet och Europaparlamentet.

Detta är dock inte fallet, eftersom medlemsländerna - där föreskrifterna skall tillämpas - har velat behålla ett inflytande över hur föreskrifterna utformas. Därför har kommittologin upprättats. I vissa kommittéer har medlemsländerna dessutom beslutat att de skall ha det avgörande inflytandet på besluten. För att ytterligare komplicera proceduren har även parlamentet under senare år tillkämpat sig en roll i vissa kommittologibeslut.

Kritik mot parlamentets deltagande

Många förslag har rests på att förenkla systemet. Parlamentet har kritiserats för att insistera på att delta även när det gäller tillämpningsbeslut - vilket vanligtvis är förbehållet den verkställande makten när det gäller enskilda länder.

Det finns förvisso utrymme för förenkling och ökad överskådlighet/öppenhet. Men området är politiskt mycket känsligt och innefattar starka uppfattningar både i medlemsländerna och i insititutionerna.

Ett förslag som framförts är att överlåta åt kommissionen att utforma tillämpningsföreskrifterna - i enlighet med dess verkställande roll. Detta långtgående alternativ har dock små möjligheter att vinna gehör i ministerrådet. En mindre långtgående modell skulle vara att minska antalet typer av kommittologikommittéer till två: en där kommissionen har det avgörande inflytandet och en där medlemsländerna bestämmer mer. Samtidigt skulle, enligt modellen, många av de kommittologikommittéer som idag existerar slås samman så att det totala antalet reduceras avsevärt från dagens ca 400.

Kommittologins nuvarande utformning regleras i ett rådsbeslut från 1987, men frågan är av den karaktären att den förmodligen bara kan lösas inom ramen för en paketlösning med ett flertal institutionella frågor vid en regeringskonferens.

2. Den demokratiska kontrollen

En sedan lång tid livaktig diskussion inom EU rör den demokratiska kontrollen och den demokratiska legitimiteten. Ett flertal olika synsätt har vuxit fram.

För vissa länder utgör ministerrådet - medlemsländernas organ i EU-samarbetet - det huvudsakliga instrumentet för demokratisk kontroll och demokratisk legitimitet. De betonar rådets roll som både policybeslutande och lagstiftande organ, framför allt på bekostnad av kommissionen och parlamentet. Man kan uttrycka det så att de därigenom vill betona samarbetets mellanstatliga karaktär. Företrädare för detta synsätt vill gärna förstärka inte bara ministerrådets, utan även Europeiska rådets ställning i samarbetet.

För andra länder utgör Europaparlamentet garanten för den demokratiska legitimiteten. Följaktligen vill man förstärka parlamentets roll i samarbetet, t.ex. genom att ge det inflytande även över samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitiken och över samarbetet i de rättsliga och inrikes frågorna (*pelare två och tre i EU-samarbetet; se figur 1*). Dessa länder betonar härigenom samarbetets överstatliga karaktär.

Olika stark förankring

Hur starkt besluten i ministerrådet förankrats på nationell nivå varierar starkt mellan medlemsländerna. I vissa länder samråder regeringen fortlöpande med parlamentet (t.ex. i Danmark, Sverige, Finland och Österrike). I andra medlemsländer äger sådant samråd i EU-frågor endast rum sporadiskt (t.ex. i Italien och Frankrike). I det senare fallet gäller det begränsade inflytandet inte bara specifikt för EU-frågorna, utan även för andra policyfrågor. Länderna följer sina respektive parlamentariska traditioner när det gäller samrådet i EU-frågor.

Många parlament har tagit intryck av den debatt som uppstod i kölvattnet efter godkännandet av Maastrichtfördraget och har av sina regeringar krävt att få information och ges tillfälle att lämna synpunkter på lagstiftningsförslag inom EU (förslag till förordningar och direktiv). Detta har lett till ändrade procedurer och en stärkt roll för parlamenten i bl.a. Storbritannien och Tyskland.

Det råder inget tvivel om att trenden inom EU går mot en ökad roll för de nationella parlamenten. Den nationella förankringsprocessens betydelse betonas alltmer.

Permanent utskott föreslaget

Ett förslag som framförts inför regeringskonferensen går ut på att inrätta en typ av permanent utskott i Europaparlamentet bestående av representanter för de nationella parlamenten. Detta utskott skulle på så sätt ansvara för den nationella förankringen och skulle ha insyn och möjlighet att uttala sig i alla slags frågor.

Förslaget skall främst ses som ett alternativ till att regeringarna informerar och samråder med sina respektive parlament på nationell grund. För den svenska EU-politiska beslutsprocessen - där en väl inarbetad samråds- och förankringsprocess redan gäller genom inrättandet av riksdagen EU-nämd - skulle en sådan modell inte tillföra något.

Ett sådant utskott skulle för övrigt bara behandla frågor som rör EU:s första pelare. Europaparlamentet har inget verkligt inflytande inom de två övriga pelarna.

Förslaget om ett permanent utskott med representanter för de nationella parlamenten har små möjligheter att vinna gehör hos alla medlemsländer. Detsamma gäller ett annat förslag: att fördragsfästa de nationella parlamentens rätt till samråd och information. Varje land vill här utveckla sin egen modell med hänsyn till de parlamentariska traditioner som råder i respektive land.

Legitimitet via EU:s eller nationellt parlament?

Sammanfattningsvis kan sägas att när det gäller den första pelaren - den överstatliga delen av samarbetet - sker den demokratiska kontrollen via Europaparlamentets deltagande i beslut. Den sker även via de nationella parlamenten i de länder som har en förankringsprocedur på nationell nivå.

När det gäller den andra och den tredje pelaren - den mellanstatliga delen av samarbetet - sker den demokratiska kontrollen via de nationella regeringarna och i förekommande fall de nationella parlamenten.

Icke desto mindre har inför regeringskonferensen väckts förslag om att ge Europaparlamentet större insyn och deltagande vad gäller beslut inom pelare tre, rättsliga och inrikes frågor (*se Medborgarnas EU - frihet och säkerhet?, SOU 1995:102, i denna skriftserie*). De handlar bl.a. om skyddet av medborgarna och deras rättigheter och skyldigheter och bör därför, menar man, präglas av den öppenhet och insyn som medbeslutande av Europaparlamentet kan ge.

3. Ministerrådet

De institutionella frågor som berör ministerrådet handlar bl.a. om röstviktning och rotationsordning för ordförandeskapet.

Idag roterar ordförandeskapet i EU:s ministerråd halvårsvis mellan medlemsländerna. Med den nuvarande rotationsordningen och 15 medlemsländer innebär det att ett medlemsland innehar ordförandeskapet ungefär vart sjunde år.

Med en kraftigt utökad medlemskrets - upp till 27 medlemsländer - kommer ordförandeskapsperioden för ett enskilt land att infalla vart trettonde år. Det skulle medföra att värdefulla erfarenheter hinner tyna bort för de enskilda länderna. Ett allvarligare problem är att flera av de framtida medlemsländerna är små med svaga administrationer. Därför har frågetecken rests kring dessa länders förmåga att hantera ett ordförandeskap som redan av dagens medlemsländer kräver omfattande resurser under det halvår ordförandeskapet varar.

Ordförandeskap i grupp

Som ett alternativ har diskuterats lagordförandeskap, d.v.s. att flera länder skulle dela på ansvaret att leda arbetet i rådet, Coreper (de permanenta representanternas kommitté, som förbereder ministerrådets beslut) och arbetsgrupper under ordförandeskapsperioden. Belgien, Nederländerna och Luxemburg har fört fram sådana tankar och ser sig själva som en naturlig grupp. Medlemmarna bland de nordiska länderna (Sverige,Finland och Danmark) och de baltiska staterna (Estland, Lettland och Litauen) är andra sådana geografiska grupperingar. Man kan också

Från och med den 1 januari 1995 gäller en ny rotationsordning för ordförandeskapet i EU:s ministerråd. Ordningen beslutades av ministerrådet den 19 december 1994 och ser ut som följer:

År	första halvåret	andra halvåret
1995	Frankrike	Spanien
1996	Italien	Irland
1997	Nederländerna	Luxemburg
1998	Storbritannien	Österrike
1999	Tyskland	Finland
2000	Portugal	Frankrike
2001	**Sverige**	Belgien
2002	Spanien	Danmark
2003	Grekland	

Tabell 1. Rotationsordning för ordförandeskapet i EU

ha grupperingar som blandar länderna från syd och nord, nettobidragsmottagare och nettobidragsgivare etc.

Den grundläggande rotationsordningen med ett land per halvår är redan idag modifierad på så sätt att ett av de fem största länderna alltid ingår i den grupp om tre som utgör den s.k. *trojkan* - närmast föregående, innevarande och närmast följande ordförandeland. I en ordning med lagordförandeskap kan man antingen låta ett stort land inneha ordförandeskapet tillsammans med flera mindre länder, eller - mera likt dagens system - låta ordförandeskapet alternera mellan enskilda stora medlemsländer och olika grupper av mindre medlemsländer.

De små överrepresenterade

Röstviktningen i ministerrådet är utformad på så sätt att de fem största länderna har 8-10 röster, medelstora länder 4-5 röster och de minsta medlemsländerna 2-3 röster. I förhållande till folkmängd är de små och medelstora länderna överrepresenterade (*se tabell 2*).

En röstviktning av denna typ har gällt sedan EG:s tillkomst. Det har inte funnits någon vilja att ändra de grundläggande dragen. En modell där röstetalet står i *direkt* proportion till folkmängden har inte ansetts demokratisk. Den skulle ge de stora länderna, särskilt Tyskland, en för stor relativ röstövervikt. Medlemsländerna - även de mindre - har emellertid accepterat principen att de stora har en *viss* övervikt, inte minst för att dessa skall ha ett engagemang för samarbetet och för att beslut skall ha den nödvändiga legitimiteten även i deras ögon.

Kompromisser och allianser avgör

Allmänt sett är inte ett stort antal röster liktydigt med stort inflytande. För det första är det, som nämnts, mycket sällan som ministerrådet verkligen skrider till omröstning. Röstviktningen har främst betydelse som ett instrument för att uppnå kompromisser i frågor där beslut fattas med kvalificerad majoritet. För det andra beror ett lands inflytande till stor del på förmågan att verka pådrivande - att ta initiativet när problem skall formuleras - och att bygga allianser kring de nationella intressena i konkreta frågor.

En tredje faktor som är viktigare än antalet röster är deltagande i grundläggande intressegrupperingar. Ett antal sådana grupperingar kan identifieras, t.ex.
- frihandelsvänner gentemot länder med protektionistisk tradition,
- länder som vill se höga subventioner till jordbruket gentemot länder som önskar en marknadsanspassning av jordbrukspolitiken,
- nettobidragsgivare gentemot nettobidragsmottagare,
- länder som får omfattande bidrag från struktur- och samhörighetsfonder,
- de ursprungliga sex medlemsländerna,
- de integrationsvänliga länderna,
- länder som producerar sydliga jordbruksprodukter.

Stora och små sida vid sida

Det inträffar mycket sällan att skiljelinjen i en viss fråga följer uppdelningen mellan stora och små medlemsländer. I de grundläggande intressegrupperingar som räknas upp ovan ingår större och mindre medlemsländer sida vid sida, och när det gäller att bygga allianser i olika frågor söker sig ett enskilt land av naturliga skäl i första hand till dem som har likartade grunduppfattningar och inte till länder med motsvarande storlek.

För att utröna vilka intressen ett land har i frågan om röstviktning är det således av avgörande betydelse att ha en klar bild över vilka intressegrupperingar landet i fråga tillhör, grupperingarnas relativa röstvikt och förmåga att bilda kvalificerade majoriteter respektive blockerande minoriteter.

Strävan att ej rubba balansen

Diskussionen kring röstviktning har fokuserats på två frågor. En diskussion rör den relativa vikten för stora/små medlemsländer, d.v.s. balansen mellan dessa

Land	folkmängd (milj)	röster	inv/röst (milj)
Frankrike	57,5	10	5,75
Italien	56,9	10	5,69
Storbrit.	58	10	5,8
Tyskland	80,6	10	8,06
Spanien	39,1	8	4,89
Belgien	10,1	5	2,02
Grekland	10,4	5	2,08
Nederl.	15,2	5	3,04
Portugal	9,9	5	1,98
Sverige	**8,8**	**4**	**2,2**
Österrike	7,9	4	1,98
Danmark	5,2	3	1,73
Finland	5,1	3	1,7
Irland	3,6	3	1,2
Luxemburg	0,4	2	0,2
Summa	370,4	87	

Beslut med kvalificerad majoritet fattas med:
a) minst 62 röster när beslut fattas på förslag av kommissionen och
b) minst 62 röster avgivna av minst 10 länder i övriga fall.

Blockerande minoritet: minst 26 röster.
Uppskovsminoritet: minst 23 röster.

Tabell 2. Viktningen av röster i ministerrådet

grupperingar. En allmän strävan har varit att inte ändra balansen mellan större och mindre medlemsländer vid de olika utvidgningar som har ägt rum, trots att de större medlemsländerna strävat efter att få ett större antal röster i ministerrådet.

I ljuset av den kommande utvidgningen har ett annat problem kommit i förgrunden. Eftersom många av de potentiella nya medlemsländerna har liten folkmängd finns en risk att det uppstår ett läge där ett stort antal mindre länder som tillsammans representerar en *minoritet* av unionens befolkning kan samla tillräckligt med röster för att få kvalificerad majoritet mot ett fåtal länder som representerar en *majoritet* av befolkningen. Man kan även uttrycka det så att dagens underrepresentation för större medlemsländer och överrepresentation för mindre medlemsländer förstärks, vilket skulle få negativa effekter på samarbetets effektivitet.

För att bibehålla balansen mellan stora och små medlemsländer efter en framtida utvidgning anses därför en förändring av röstviktningen vara nödvändig. Sannolikt skulle unionen inom ramen för dagens regler kunna absorbera ett mindre antal nya medlemsländer. För att klara en fortsatt effektivitet med ett växande antal medlemsländer kommer sannolikt någon typ av reform att genomföras.

Dubbel majoritet

Två typer av ändringsförslag har förts fram för bibehållen effektivitet:

1) Införande av *dubbel majoritet*. En sådan innebär att för att kvalificerad majoritet skall anses föreligga skall den motsvara en kvalificerad majoritet av röster som

Land	röster
Tyskland	12 (10)
Frankrike	11 (10)
Italien	11 (10)
Storbritannien	11 (10)
Spanien	9 (8)
Nederländerna	6 (5)
Belgien	5 (5)
Grekland	5 (5)
Portugal	5 (5)
Sverige	**4 (4)**
Österrike	4 (4)
Danmark	3 (3)
Finland	3 (3)
Irland	3 (3)
Luxemburg	2 (2)

Tabell 2b. Räkneexempel: röster i ministerrådet om 1994 års röstutvidgning i Europaparlamentet skulle appliceras på rådet (nuvarande antal röster inom parantes)

samtidigt representerar en majoritet av unionens *befolkning*.

2) Ändring av röstviktningen till de större medlemsländernas fördel (*se tabell 2b*).

Man har även fört på tal införandet av s.k. superkvalificerad majoritet (fyra femtedelar av antalet medlemsländer), som i första hand syftar till att komma ifrån kravet på enhällighet vid ändringar i fördragen under regeringskonferenser, men som även skulle gälla beslut i rådet som idag kräver enhällighet. Tanken är att ett eller två medlemsländer inte skall kunna stoppa fördragsändringar eller andra viktiga beslut som de övriga anser krävs inom unionssamarbetet.

Vidare har man diskuterat om röstviktningen i ministerrådet enbart skall vara beroende av medlemsstaternas befolkning eller om även andra kriterier - som BNP och nettobidraget till EU:s budget - skall tillämpas.

Blockerande minoritet

Spegelbilden av den kvalificerade majoriteten är den *blockerande minoriteten*, d.v.s. det minsta antal röster som behövs för att stoppa ett förslag/förhindra att en kvalificerad majoritet kan bildas. Metoden att försöka uppnå blockerande minoritet är mycket användbar av länder som motsätter sig ett förslag eller vill modifiera det i en förhandling för att uppnå en kompromisslösning. Den blockerande minoriteten är inte fastlagd i fördraget, utan nivån på denna fastställs i ett ministerrådsbeslut.

Inför den senaste utvidgningen av EU med bl.a. Sverige aktualiserades inte bara frågan om att vikta om rösterna i ministerrådet, utan också var gränsen för blockerande minoritet skulle gå. Den låg tidigare på 23 röster och har sedan EG:s tillkomst legat kring 30 procent av rösterna.

Gränsen höjdes till 26 röster, vilket motsvarar minst två större och två mindre medlemsländer i allians. Samtidigt argumenterade två länder för att bibehålla den gamla nivån, 23 röster. Därigenom skulle det bli lättare att blockera beslut. De övriga medlemsländerna avvisade denna lösning, som de menade skulle göra samarbetet mindre effektivt och gynna krafter som motverkar en förstärkt integration.

En kompromiss uppnåddes i form av ett nytt begrepp, *uppskovsminioritet*, som formaliserades i ett ministerrådsbeslut. Om länder som representerar minst 23 röster (d.v.s. motsvarande den tidigare blockerande minoriteten) kan skapa en allians skall rådet inte omedelbart fatta beslut, utan under en begränsad tidsperiod fortsätta att försöka hitta en lösning alla kan enas om. De flesta medlemsländer vill upphäva uppskovsminoriteten. Detta kan ske genom ett beslut av ministerrådet men måste sannolikt ingå som en del i en politisk förhandlingsuppgörelse i anslutning till regeringskonferensen.

Inför en framtida utvidgning är det av effektivitetsskäl av största vikt att nivån på den blockerande minoriteten justeras proportionellt när nya länder tillkommer, så att den även fortsättningsvis ligger vid cirka 30 procent av rösterna i rådet.

4. Kommissionen

När det gäller kommissionen kan både dess ställning inom den institutionella balansen och antalet ledamöter komma att diskuteras under regeringskonferensen.

Utgångspunkten för mindre medlemsländer är att det finns ett egenvärde i att ha en stark och handlingskraftig kommission. De små och mellanstora medlemsstaterna har ett intresse av en oberoende instans som vakar över att fördragen och den sekundära lagstiftningen efterlevs, och som kan utgöra en motvikt mot de stora länderna. En stark kommission och ett starkt regelverk ger garantier för att länder av olika storlek följer samma spelregler.

Det ligger därför i de mindre ländernas intresse att vid regeringskonferensen inta en allmänt positiv hållning till förslag som bibehåller eller försträker kommissionens ställning. I motsvarande mån har de intresse av att inta en restriktiv hållning mot förslag som syftar till att försvaga den självständiga ställningen.

Större antal ledamöter ifrågasätts

När det gäller antalet ledamöter i kommissionen har redan dagens antal (20) av vissa ansetts vara för stort. Vid en utvidgning med upp till tolv nya medlemsländer skulle kommissionen komma att bestå av 33 ledamöter. Möjligheten att ge meningsfulla ansvarsområden åt samtliga kommissionsledamöter har ifrågasatts redan vid nuvarande antal. Problemet blir än större genom den kommande utvidgningen. Dels finns inte tillräckligt många direktorat (motsvarar ungefär departementen i regeringen) att fördela, dels skulle effektiviteten bli lidande.

Flera medlemsländer menar trots detta att en kommission med upp till 30 ledamöter skulle kunna fungera tillfredställande. Många regeringar i Europa har ett liknande antal medlemmar, och det anses inte vara ett problem. Det skulle innebära att de stora medlemsländerna (fem idag, sex vid ett EU med 27 medlemsländer) skulle få avstå från sin andra ledamot. Varje land skulle då endast besätta en plats i kommissionen.

En ledamot - flera områden

Andra alternativ som förts fram är att bryta kopplingen mellan medlemsländerna och ledamöterna i kommissionen. Ledamöterna skulle inte formellt utses på grundval av nationstillhörighet. Varje ledamot kunde ansvara för ett eller flera politikområden. Man skulle kunna minska antalet till tolv, ett mer hanterligt och effektivt antal, menar man. Platserna kunde också gå på rotation mellan medlemsländerna.

Ett mera långtgående förslag är att kandidater nomineras och sedan väljs av Europaparlamentet. I dag röstar Europaparlamentet för eller emot en tillträdande kommission som *helhet*, inte för eller emot enskilda ledamöter.

En variant av detta är att tillsätta ett antal (10-15) kommissionärer och att dessa assisteras av ett antal "junior commissioners", ett slags biträdande ledamöter, liknande det system med viceministrar som tillämpas i vissa medlemsländer. I detta fall skulla alla medlemsländer kunna tillsätta en högre post i kommissionen.

Större trovärdighet

Fördelen med ett mindre antal ledamöter är att kommissionen skulle vinna i trovärdighet och legitimitet som bärare av ett europeiskt intresse med förutsättningar att med ännu större kraft vaka över fördragens och detaljreglernas rätta tillämpning i förhållande till medlemsstater och enskilda.

Motståndet mot en sådan utveckling kommer emellertid sannolikt att bli betydande från många medlemsstater. Man skall inte underskatta betydelsen av att medborgarna i respektive medlemsland uppfattar kommissionären som en *nationell* företrädare, vilket gör det lättare att förstå och följa med i kommissionens arbete. Varje medlemsland kan med en nationell kommissionsledamot bidra med egna erfarenheter på ett mycket påtagligt sätt, vilket inte nödvändigtvis är detsamma som att agera i sitt lands intresse.

5. Europaparlamentet

Europaparlamentet har efter den senaste utvidgningen 626 ledamöter. Medlemsstaterna är i dag representerade på ett mer balanserat sätt där än i ministerrådet. Befolkningskriteriet har också större relevans i parlamentet, vars ledamöter utses i allmänna val som företrädare för EU:s olika folk. En revision i början av 1990-talet, föranledd främst av Tysklands enande, ledde till att de större medlemsländerna, särskilt Tyskland, fick fler platser. Fortfarande är dock mindre länder överrepresenterande och större underrepresenterade.

Tyskland, som har 21,8 procent av EU:s befolkning, har 15,8 procent av ledmöterna i parlamentet och 11,5 procent av rösterna i ministerrådet. Sverige, med 2,4 procent av EU:s nuvarande befolkning, har 3,5 procent av ledmöterna i parlametet och 4,6 procent av rösterna i rådet. En rak fördelning efter befolkning skulle innebära 15 svenska ledamöter i parlametet till skillnad från 22 i dagens Europaparlament. Tyskland skulle erhålla 139 ledmöter, att jämföras med dagens 99, o.s.v.

700 eller 500 ledamöter optimalt?

Den fråga som diskuteras i samband med regeringskonferensen är vilka konsekvenser den framtida utvidgningen kommer att få för parlamentets storlek. En linjär utökning av antalet platser i parlamentet, d.v.s. med dagens under-/överrepresentation, skulle medföra att ett EU med 27 medlemsländer fick 881 platser i parlamentet.

Skulle dessutom de västeuropeiska länder som idag står utanför unionen på sikt ansluta sig skulle antalet stiga till runt 950.

Många menar att ett parlament med så många ledamöter blir administrativt och organisatoriskt ohanterligt, kommer att lida brist på insyn och bli ineffektivt och tungrott. Tanken har därför väckts om att sätta ett "tak" på antalet ledamöter. Siffran 700 är den oftast nämnda, men även 500 har varit uppe.

Tabell 3c visar fördelningen av mandat i parlamentet - med utgångspunkt från dagens befolkningsstorlekar och över/underreprentation - i ett utvidgat EU vid de båda tänkta "taken". Som framgår skulle Sverige vid 700-alternativet få 17 platser i parlamentet och vid ett "tak" på 500 få 12.

Skulle man låta folkmängden ges ett strikt genomslag skulle det för Sveriges vidkommande medföra 13 ledamöter vid maximalt 700 och 9-10 vid maximalt 500 ledamöter. En sådan reform är dock osannolik. En viss grad av över- respektive underrepresentation kommer att finnas kvar under överskådlig framtid.

De för svensk del relevanta alternativen är således 22 (som idag), 17 eller 12 platser i parlamentet om vi utgår från dagens relativa fördelning mellan stora, medelstora och mindre medlemsländer och "tak" på 700 respektive 500 platser.

Land	folkmängd	mandat
Tyskland	80,6	99
Frankrike	57,5	87
Italien	56,9	87
Storbrit.	58	87
Spanien	39,1	64
Nederl.	15,2	31
Belgien	10,1	25
Grekland	10,4	25
Portugal	9,9	25
Sverige	**8,8**	**22**
Österrike	7,9	21
Danmark	5,2	16
Finland	5,1	16
Irland	3,6	15
Luxemburg	0,4	6
Summa	370,4	626

Tabell 3. Mandatfördelningen i Europaparlamentet

Land	folkmängd	mandat
Polen	39	64
Rumänien	23	38
Tjeckien	10	25
Ungern	10	25
Bulgarien	9	22
Slovakien	5	16
Litauen	4	15
Lettland	3	15
Estland	2	15
Slovenien	2	15
Cypern	0,7	7
Malta	0,3	6
Summa	108 (+370,4 = 478,4)	257 (+ nuv. 626 = 881)

Tabell 3b. Mandatfördelningen i Europaparlamentet mellan eventuella nya medlemsstater enligt nuvarande princip

Liten utvidgning klaras utan stora reformer

Utvidgningen är ett projekt på lång sikt. En första grupp länder kan anslutas till Unionen i början av nästa årtionde och andra i senare etapper, allt beroende på ländernas förmåga och vilja att ansluta sig. Det är möjligt för Unionen och medlemsländerna att hantera en utvidgning med en mindre grupp länder inom ramen för det nuvarande systemet.

Det är först när alla 12-15 nya medlemsländer har tillkommit som problemet med ett för stort parlament kan bli akut. Ett beslut om ett tak på antalet ledamöter kan fattas av regeringskonferensen förutsatt att alla medlemsländer är eniga. Man kan också nöja sig med att notera problemet vid regeringskonferensen och ta sig an detta när konkreta steg i utvidgningsprocessen gör det påkallat.

Land	mandat/700	mandat/500
Tyskland	81	58
Frankrike	70	51
Italien	70	51
Storbrit.	70	51
Spanien	52	37
Nederl.	25	18
Belgien	20	14
Grekland	20	14
Portugal	20	14
Sverige	**17**	**12**
Österrike	16	12
Danmark	13	9
Finland	13	9
Irland	12	9
Luxemburg	5	3
Polen	52	37
Rumänien	31	22
Tjeckien	20	14
Ungern	20	14
Bulgarien	17	12
Slovakien	13	9
Litauen	12	9
Lettland	12	9
Estland	8	6
Cypern	6	3
Malta	5	3

Tabell 3c. Räkneexempel: Mandatfördelningen i Europaparlamentet med nya medlemmar (dock ej Slovenien) och 700 respektive 500 ledamöter

Ännu en möjlighet är att man inte ändrar på de nuvarande nivåerna - och accepterar olägenheterna med ett större parlament - eftersom ett minskat antal nationella ledamöter skulle kunna leda till att mindre partier kan bli utan säte i Europaparlamentet.

6. Regionkommittén

I enlighet med Maastrichtavtalet upprättades 1993 en rådgivande kommitté bestående av representanter för regionala och lokala organ. Medlemmarna av kommittén samt ett stort antal suppleanter utses för fyra år genom enhälligt beslut av ministerrådet på förslag av respektive medlemsstat.

De områden där kommittén kan göra sin stämma hörd är i första hand utbildnings- och kulturfrågor, hälsovård, transeuropeiska nätverk samt åtgärder för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Kommittén skall också ha en övervakande roll vad gäller hur subsitiaritetsprincipen efterlevs.

Under sina få års existens har regionkommittén lämnat värdefulla bidrag inom EU-samarbetet. Substansmässigt har kommitténs åsikter alltid speglat regionala och lokala åsikter, och man har markerat vikten av subsidiaritetsprincipen.

En frågeställning som är aktuell kring regionkommittén inför regeringskonferensen är om två kamrar ska införas - en för representanter från lokala organ (kommuner) och en för regionala representanter. En sådan uppdelning skulle sannolikt försvaga kommitténs ställning och inflytande och befästa spänningarna mellan olika beslutsnivåer inom EU.

Vidare berörs frågan om valbarhet till kommittén, huruvida kommitténs befogenheter skall öka (om den t.ex. skall fungera som skiljedomstol i tvister om subsidiaritetsprincipens tillämpning) och huruvida antalet frågor där yttrande från kommittén är obligatoriskt skall öka.

Utökade befogenheter ej troliga

Kommittén kommer även fortsättningsvis att ha en rådgivande roll, d.v.s. det är inte sannolikt att man kan få medlemsländernas stöd för utökade befogenheter. Däremot är det troligt att antalet frågor i vilket ett obligatoriskt yttrande krävs från kommittén kommer att utökas. Utöver de områden där man redan har rätt att yttra sig kan även andra frågor som på ett väsentligt sätt berör det lokala självstyret leda till obligatoriskt samråd med kommittén. Det gäller t.ex. miljö, yrkesutbildning och flyktingmottagande.

Vidare önskar kommittén bli organisatoriskt och administrativt frikopplad från ekonomiska och sociala kommittén (ESK), som är ett remissorgan till rådet och kommissionen i bl.a. arbetslivs- och arbetsmarknadsfrågor. ESK är sammansatt av arbetsmarknadens parter och vissa andra intresseorganisationer. Det är sannolikt att medlemsländerna kommer att gå regionkommittén tillmötes på denna punkt.

Regionkommittén har även föreslagit att subsidiaritetsprincipen skall fördragsfästas, så att lagstiftning inom EU skall kunna prövas av domstolen utifrån ett subsidiaritetsperspektiv. På denna punkt kommer kommittén att få svårt att få gehör hos medlemsländerna. De flesta anser att subsidiaritetsprincipen även fortsättningsvis skall vara en i huvudsak politisk och inte en juridisk princip.

7. Domstolen

Vikten av en stark domstol som garanterar en enhetlig tillämpning av såväl grundfördrag som sekundärrätt erkänns av alla medlemsländer, i synnerhet de mindre. Bland de synpunkter som har framkommit hittills råder en samstämmighet om att man vill bevara domstolens roll inom EU:s första pelare.

Vissa medlemsländer vill utsträcka domstolens kompetens även till pelare två och tre, men detta är en minoritetsuppfattning och torde ha små möjligheter att vinna gehör under regeringskonferensen.

Domstolen har dock redan idag en roll som tvistlösare inom ramen för vissa konventioner som upprättas inom tredje pelaren. Vid regeringskonferensen kommer en förstärkning av denna roll att diskuteras, liksom möjligheten för domstolen att lämna bindande besked till nationella domstolar om hur konventionsbestämmelserna skall tolkas.

Den legala grunden för domstolen att ha dessa roller finns redan i Maastrichtfördraget, och ytterligare tillägg i fördraget är egentligen inte nödvändiga. Dock har tillämpningen föranlett sådana kontroverser i medlemskretsen att en varaktig lösning sannolikt endast kan uppnå inom ramen för en paketuppgörelse under regeringskonferensen.

Arbetsbelastningen kan öka

Vissa frågor har väckts om dels domstolens och förstainstansrättens arbetsbelastning, dels antalet domare vid en utvidgning av EU. En utvidgning med upp till tolv nya medlemsländer, liksom en utvidgning av domstolens kompetens - främst inom tredje pelaren - skulle utgöra en stor utmaning för domstolen rent arbetsmässigt. Det kan komma att kräva en mera ingripande reformering av hela domstolssystemet. Förslag har väckts om att inrätta regionala domstolar eller specialdomstolar på vissa sakområden.

Ett annat frågetecken gäller om principen ett land/en domare kan bibehållas vid en utvidgning. Domstolen har i denna fråga inte tagit definitiv ställning men betonat att ett alltför stort antal domare skulle kunna inverka menligt på domstolens roll som kollegial institution. Å andra sidan betonas att en samstämmig utveckling av gemenskapens praxis förutsätter att samtliga nationella rättssystem finns representerade i domstolen. Ett system där målen avgörs i separata avdelningar kan också medföra en risk för olikartad praxis inom domstolen.

Domare utnämns av parlamentet?

När det gäller utnämningar av domare har förslag rests om att även i detta sammanhang ge Europaparlamentet en roll.

Vidare har diskussioner förts om förändringar i rätten att väcka talan inför domstolen för främst Europaparlamentet, och det har rests invändningar mot EG-domstolens sätt att hantera nationella domstolars begäran om förhandsbesked. Även förändringar av beslutsprocedurerna för att ändra domstolarnas stadga respektive rättegångsregler har diskuterats.

8. Revisionsrätten

Revisionsrätten har en viktig roll att spela när det gäller att kontrollera att unionens gemensamma medel används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Revisionsrätten bekämpar också i samarbete med andra EU-institutioner och nationella myndigheter bedrägerier mot EU. Detta gäller i synnerhet för de länder (bl.a. Sverige) som är nettobidragsgivare till EU:s budget.

I Maastrichtfördraget fastslogs principen om att varje medlemsstat skall vidta samma åtgärder för att skydda gemenskapens finansiella intressen som man vidtar för att skydda nationella finansiella intressen. Medlemsstaterna skall samordna sina insatser såväl nationellt som med andra medlemsstater och kommissionen.

Förstärkning på gång

Ett omfattande arbete pågår både inom ministerrådet och kommissionen för att stärka kampen mot bedrägerier. Icko desto mindre är det sannolikt att regeringkonferensen kommer att diskutera att ytterligare stärka revisionsrättens kompetens och mandat.

Bland annat har man uppmärksammat att revisionsrätten i vissa fall har svårigheter att få tillgång till information. För att råda bot på detta har förslaget framförts att revisionsrätten ges rätt att inhämta upplysningar från samtliga organ som förvaltar EU:s gemensamma medel. Hur EU-medel förvaltas bör inte påverka rättens möjligheter att granska användningen.

Vidare har förslag framförts att revisionsrätten bör ha rätt att väcka talan vid EG-domstolen i fall där rätten har förvägrats uppgifter som den bedömer att den bör ha tillgång till enligt fördraget, d.v.s. underlåtelse av myndighet att lämna information. Ett sådant steg skulle förstärka rätten i dess granskningsuppgift.

BILAGA

Artikel 189 b och c i Romfördraget

Artikel 189b[82]

1. När det i detta fördrag hänvisas till denna artikel för antagandet av en rättsakt, skall följande förfarande tillämpas:

2. Kommissionen skall lägga fram ett förslag för Europaparlamentet och rådet.

Efter att ha inhämtat Europaparlamentets yttrande skall rådet med kvalificerad majoritet anta en gemensam ståndpunkt. Rådets gemensamma ståndpunkt skall delges Europaparlamentet. Rådet skall fullständigt underrätta Europaparlamentet om grunderna för sin gemensamma ståndpunkt. Kommissionen skall fullständigt underrätta Europaparlamentet om sin ståndpunkt.

Om Europaparlamentet inom tre månader efter en sådan underrättelse

a) godkänner den gemensamma ståndpunkten, skall rådet slutligt anta rättsakten i fråga i enlighet med den gemensamma ståndpunkten,
b) inte har fattat något beslut, skall rådet anta rättsakten i fråga i enlighet med den gemensamma ståndpunkten,
c) med absolut majoritet av sina ledamöter anger att det avser att avvisa den gemensamma ståndpunkten, skall det genast underrätta rådet om sin avsikt; rådet får sammankalla den förlikningskommitté som avses i punkt 4 för att redogöra ytterligare för sin ståndpunkt; Europaparlamentet skall därefter antingen med absolut majoritet av sina ledamöter bekräfta sitt avvisande av den gemen-

[81] Artikeln infördes genom artikel G.61 MF.
[82] Artikeln infördes genom artikel G.61 MF.

samma ståndpunkten, i vilket fall den föreslagna rättsakten skall anses som icke antagen, eller föreslå ändringar enligt d,

d) med absolut majoritet av sina ledamöter föreslår ändringar i den gemensamma ståndpunkten, skall den ändrade texten översändas till rådet och kommissionen; kommissionen skall yttra sig över ändringarna.

3. Om rådet inom tre månader efter det att ärendet har hänskjutits dit med kvalificerad majoritet godkänner alla Europaparlamentets ändringar, skall rådet ändra sin gemensamma ståndpunkt i enlighet därmed och anta rättsakten i fråga; rådet skall dock besluta enhälligt om ändringar som kommissionen har avstyrkt. Om rådet inte antar rättsakten i fråga, skall rådets ordförande i samförstånd med Europaparlamentets ordförande genast sammankalla förlikningskommittén.

4. Förlikningskommittén, som skall bestå av rådets medlemmar eller företrädare för dessa och lika många företrädare för Europaparlamentet, skall ha till uppgift att med en kvalificerad majoritet av rådets medlemmar eller företrädarna för dessa och en majoritet av företrädarna för Europaparlamentet uppnå enighet om ett gemensamt utkast. Kommissionen skall delta i förlikningskommitténs arbete och ta alla nödvändiga initiativ för att närma Europaparlamentets och rådets ståndpunkter till varandra.

5. Om förlikningskommittén inom sex veckor efter det att den har sammankallats godkänner ett gemensamt utkast, skall Europaparlamentet och rådet ha sex veckor på sig från godkännandet för att anta rättsakten i fråga i enlighet med det gemensamma utkastet; Europaparlamentet skall därvid besluta med absolut majoritet av de avgivna rösterna och rådet med kvalificerad majoritet. Om en av de båda institutionerna inte antar den föreslagna rättsakten, skall denna anses som icke antagen.

6. Om förlikningskommittén inte godkänner något gemensamt utkast skall den föreslagna rättsakten anses som icke antagen, såvida inte rådet med kvalificerad majoritet inom sex veckor efter utgången av den tidsfrist som har beviljats förlikningskommittén bekräftar den gemensamma ståndpunkt som den godkänt innan förlikningsförfarandet in-

leddes, eventuellt med de ändringar som Europaparlamentet föreslagit. I detta fall är rättsakten slutligt antagen, såvida inte Europaparlamentet inom sex veckor efter rådets bekräftelse avvisar texten med absolut majoritet av sina ledamöter, i vilket fall den föreslagna rättsakten skall räknas som icke antagen.

7. De tidsfrister på tre månader och sex veckor som anges i denna artikel kan Europaparlamentet och rådet i samförstånd förlänga med högst en månad respektive två veckor. Tremånadersfristen i punkt 2 skall automatiskt förlängas med två månader om punkt 2 c tillämpas.

8. Tillämpningsområdet för det i denna artikel angivna förfarandet kan i enlighet med förfarandet i artikel N 2 i Fördraget om Europeiska unionen utvidgas på grundval av en rapport som kommissionen skall förelägga rådet senast år 1996.

Artikel 189c[83]

När det i detta fördrag hänvisas till denna artikel för antagandet av en rättsakt, skall följande förfarande tillämpas:

a) Rådet skall med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha inhämtat Europaparlamentets yttrande anta en gemensam ståndpunkt.

b) Rådets gemensamma ståndpunkt skall delges Europaparlamentet. Rådet och kommissionen skall fullständigt underrätta Europaparlamentet om grunderna för rådets gemensamma ståndpunkt samt om kommissionens ståndpunkt.

   Om Europarlamentet inom tre månader efter en sådan underrättelse godkänner rådets gemensamma ståndpunkt eller inte har fattat något beslut inom denna period, skall rådet slutligt anta rättsakten i fråga i enlighet med den gemensamma ståndpunkten.

c) Europaparlamentet kan inom den tremånadersperiod som anges under b med absolut majoritet av sina ledamöter föreslå ändringar i rådets gemensamma ståndpunkt. Europaparlamentet kan också, med samma majoritet, avvisa rådets gemensamma ståndpunkt. Re-

[83] Artikeln infördes genom artikel G.61 MF.

sultatet av dessa förfaranden skall meddelas rådet och kommissionen.

Om Europaparlamentet har avvisat rådets gemensamma ståndpunkt, krävs enhällighet i rådet för att detta skall kunna fatta beslut vid en andra behandling av ärendet.

d) Utifrån de ändringar som Europaparlamentet föreslagit skall kommissionen inom en månad ompröva det förslag på grund av vilket rådet antog sin gemensamma ståndpunkt.

Kommissionen skall till rådet, tillsammans med sitt omprövade förslag, översända de ändringar från Europaparlamentet som kommissionen inte har godkänt och samtidigt yttra sig över ändringarna. Rådet kan anta dessa ändringar genom enhälligt beslut.

e) Rådet skall med kvalificerad majoritet anta förslaget i dess lydelse efter kommissionens omprövning.

Enhällighet krävs för att rådet skall kunna ändra förslaget i dess lydelse efter kommissionens omprövning.

I de fall som avses i c, d och e skall rådet fatta sitt beslut inom tre månader. Om inget beslut fattas inom denna period, skall kommissionens förslag anses som icke antaget.

g) De perioder som avses i b och f kan utsträckas med högst en månad av rådet och Europaparlamentet i samförstånd.

KUNGL. BIBL.
1996 -02-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i FoU-finansieringen. 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.

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]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i FoU-finansieringen. [2]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

FRITZES

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

ISBN 91-38-20156-9
ISSN 0375-250X