

**FÖRBEREDELSENA INFÖR
1996 ÅRS KONFERENS FÖR REGERINGARNA
I EUROPEISKA UNIONENS MEDLEMSSTATER**

**UTLÅTANDE FRÅN RIKSDAGENS STORA UTSKOTT
TILL STATSRADET 22.11.1995**

Omslagsbild: Pekka Halonens målning "Stockflottning" från 1925 hänger i stora utskottets sammanträdesrum.

STORA UTSKOTTET

Utlåtande 2/1995 rd

*Till Statsrådet***OM FÖRBEREDELSENA INFÖR KONFERENSEN MED FÖRETRÄDARE FÖR REGERINGARNA I EUROPEISKA UNIONENS MEDLEMSSTATER 1996**

Med stöd av 54 g § och 54 a § 3 mom. riksdagsordningen beslutande stora utskottet vid sitt sammanträde den 22 november 1995 avge följande utlåtande till statsrådet. I enlighet med arbetsfördelningen i 4 a kap. riksdagsordningen behandlas inte frågor med anknytning till unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, eftersom dessa hör till utrikesutskottets kompetens.

Allmänt

I enlighet med 54 g § riksdagsordningen gav statsminister Paavo Lipponen den 31 maj 1995 en utredning till stora utskottet om Finlands förberedelser inför den mellanstatliga konferenskonferensen 1996 (IGC). I enlighet med 54 a § riksdagsordningen informerade statsminister Lipponen stora utskottet den 21 och 30 juni 1995 om Europeiska rådets möte i Cannes samt den 15 och 27 september 1995 om det inofficiella toppmötet på Mallorca för regeringscheferna i EU:s medlemsstater.

Med anledning av ärendet har stora utskottet hört ordföranden i ledningsgruppen för regeringskonferensen, statssekreterare Veli Sundbäck och Ingvar S. Melin, utrikesminister Tarja Halonens personliga representant i reflektionsgruppen för regeringskonferensen.

Stora utskottet ordnade tillsammans med utrikesutskottet en offentlig hearing om regeringskonferensen den 11 oktober 1995.

Den 15 och 22 september 1995 beslutande stora utskottet tillsätta en delegation att utforma ett utlåtande om förberedelserna inför regeringskonferensen 1996 samt utsåg riksdagsledamot Pertti Salolainen till rapportör för delegationen. På förslag av delegationen har utskottet beslutat avge följande utlåtande till statsrådet. Samtidigt har utskottet beslutat att delegationen skall fortsätta sitt arbete och följa förberedelserna inför konferensen.

Regeringskonferensens dagordning och nyckel-frågor inför nästa årtusende

Rådets ordförande kan sammankalla en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar för att se över unionens grundfördrag sedan rådet med enkel majoritet fattat beslut i saken. Artikel N 2 i fördraget om Europeiska unionen (*Maastrichtfördraget*) fastslår att en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar skall sammankallas 1996 för att granska vissa bestämmelser i unionsfördraget och vissa frågor som specificerades vid fördragsförhandlingarna. Konferensen har till uppgift att se över EU:s grundfördrag. Den måste fatta enhälliga beslut, som sedan ratificeras i varje medlemsstat i den ordning som den nationella grundlagen föreskriver. Regeringskonferensen befattar sig inte med frågor som besluts genom normala lagstiftningsprocedurer i EU eller på något annat sätt som anges i grundfördragen. I grundfördragen ingår särskilda bestämmelser om bland annat beslutsgången beträffande de finansiella grunderna för gemenskapen och anpassning av grundfördragen och gemenskapslagstiftningen vid en nödvändig utvidgning av unionen.

Under förhandlingarna om Maastrichtfördraget kom parterna överens om att ta upp följande frågor vid konferensen 1996: tillämpningen av medbeslutandeförfarandet (artikel 189b.8 i unionsfördraget), en utvidgning av gemenskapens kompetens till räddningstjänst, energi och turism (förklaring nr 1 i Maastrichtfördraget), en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (artikel J 4.6 i Maastrichtfördraget) samt upprättandet av en rangordning mellan gemenskapens rättsakter (förklaring nr 16 i Maastrichtfördraget).

I artikel B i Maastrichtfördraget (första stycket, femte strecksatsen) sägs att utvecklingen av unionen skall utgå från den integration som redan uppnåtts inom Europeiska gemenskapen.

Enligt detta har unionen som mål att "fullt ut upprätthålla gemenskapens regelverk och bygga ut det samt att därvid, enligt förfarandet i artikel N 2, 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."

Unionens medlemsstater och institutioner har vid olika tillfällen kommit överens om att också andra frågor än de som lyftes fram vid förhandlingarna om Maastrichtfördraget kan tas upp vid regeringskonferensen. I det interinstitutionella avtalet 1993 om budgetförfarandet kom parterna överens om att bestämmelserna om budgetförfarandet i unionsfördraget skall ses över samt distinktionen mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter klargöras vid konferensen 1996. Vid medlemsförhandlingarna med EFTA-staterna kom parterna överens om att antalet ledamöter i kommissionen och vägningen av medlemsstaternas röster i rådet skall tas upp vid samma konferens (förklaring nr 8 i 1994 års anslutningsfördrag). Enligt den "*modus vivendi*" som Europaparlamentet och rådet godkände i december 1994 skall regeringskonferensen få granska parlamentets medverkan i kommittologikommittéernas arbete då det gäller rättsakter som godkänns enligt medbeslutandeförfarande. Europeiska rådets möte på Korfu i juni 1994 beslöt att institutionella frågor som hänger samman med en demokratisering och en framtida utvidgning av unionen tas upp vid konferensen 1996.

Regeringskonferensen är sålunda tänkt att vara en konferens som uttryckligen ger sig i kast med att se över unionens bestämmelser och institutioner. Vid förhandlingarna om Maastrichtfördraget — men också därefter — har de institutionella frågor förts upp på dagordningen som staterna inte kunde enas om i unionsfördraget eller som senare lett till konflikter mellan medlemsstaterna eller institutionerna.

Utöver dessa frågor måste unionen före sekel-skiftet försöka finna lösningar på många andra grundläggande frågor för EU. Exempel på sådana knäckfrågor som inte direkt behandlas vid regeringskonferensen är:

- en utvidgning av unionen till de f.d. socialistiska staterna i Central- och Östeuropa, de baltiska staterna medräknade, samt till medelhavsstaterna Cypern och Malta,

- en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken och unionens strukturpolitik för att

unionen skall kunna ta in nya medlemsstater där jordbruket är mer dominerande och de ekonomiska förhållandena mindre utvecklade än i de nuvarande medlemsstaterna,

- de påfrestningar som unionens finanser utsätts för till följd av förändringarna ovan då EU:s finansiella program (*Delors-II-paketet*) löper ut 1999, och

- inträdet i det tredje steget av den ekonomiska och monetära unionen (EMU), vilket enligt Maastrichtfördraget kan ske redan från och med ingången av 1997 men senast vid ingången av 1999.

I debatten kring regeringskonferensen har framhållits att den stora distansen mellan unionen och medborgarnas vardagsliv och bekymmer avspeglar sig i den preliminära dagordningen för konferensen. Medborgarnas förväntningar och intressen gäller inte i första hand maktförhållanden utan konkreta problem såsom arbetslöshet, miljöförstöring, internationell brottslighet och försämrad social trygghet. Svårigheten att få information och svårbegripliga dokument har även de väckt kritik.

Det strider inte mot syftet med regeringskonferensen om politiska frågor av denna typ tas med på dagordningen. Till exempel miljöskydd, konsumentskydd och jämställdhet mellan könen gynnas av att målformuleringen, kompetensgrunderna och bestämmelserna om beslutsprocesser preciseras i Maastrichtfördraget. Medlemsstaternas interna säkerhetsproblem kan undanröjas genom ett effektiviserat samarbete på det rättsliga och inrikespolitiska planet (tredje pelaren). En förbättring av sysselsättningen, också om detta i regel är en nationell angelägenhet, kan delvis påverkas med de harmoniseringsmekanismer som unionen förfogar över visavi arbetslagstiftning, socialpolitik, industripolitik, strukturpolitik och medlemsstaternas finanspolitik.

Institutionernas rapporter om hur unionsfördraget fungerar och förberedelserna inför konferensen i medlemsstaterna

Vid Europeiska rådet på Korfu beslutades att institutionerna och de ständiga konsultativa organen skall lägga fram var sin rapport om erfarenheterna av hur Maastrichtfördraget fungerat. Rapporterna avgavs i april—maj 1995.

Europaparlamentet antog den 17 maj 1995 med 288 röster för, 103 mot och 76 nedlagda

röster en resolution¹ om unionsfördragets funktion och regeringskonferensen. Den övergripande resolutionen tar upp 45 riktlinjer som preciserar Europaparlamentets ambitioner. De gäller unionens målsättning och politik, institutioner, beslutsprocesser, utvidgningsutsikter och uppföljande aktiviteter.

Rådets rapport om unionsfördragets funktion² antogs av rådet för allmänna frågor vid dess möte i Luxemburg den 10 april 1995. Den innehåller i likhet med den rapport som kommissionen godkände den 10 september 1995³ analyser av erfarenheterna framför allt från tillämpningen av Maastrichtfördraget, även om kommissionen i sin rapport också kommer med vissa politiska målformuleringar och bedömningar.

Europeiska gemenskapernas domstol lämnade i maj 1995 en rapport med synpunkter på tillämpningen av unionsfördraget. I en bilaga till rapporten ingick ett tillägg som förstainstansrätten antagit särskilt. I rapporten och tillägget analyseras erfarenheterna från Maastrichtfördraget ur domstolsinstitutionens synvinkel. Också revisionsdomstolen antog i maj 1995 en rapport om Maastrichtfördragets funktion. Den koncentrerade sig på frågor som berör revisionsdomstolens kompetens.

Ekonomiska och sociala kommitténs preliminära ståndpunkter till förberedelserna för regeringskonferensen 1996 framgår av en PM som kommitténs arbetsutskott antog den 30 maj 1995⁴. Regionkommittén antog den 21 april 1995 ett yttrande⁵ om en översyn av unionsfördraget med en lång rad detaljerade förslag till fördragsändringar.

Det belgiska parlamentets konsultativa Europautskott, som är gemensamt för båda kamrarna, godkände i mars 1995 ett preliminärt betänkande om regeringskonferensen 1996. På grund av valet i april 1995 kunde parlamentet inte ta upp betänkandet till behandling i plenum. Belgiens regering antog i juli 1995 ett politiskt meddelande om regeringskonferensen 1996 som kommer upp till behandling i båda parlamentskamrarna i oktober 1995.

Danmarks regering lämnade i maj 1995 en rapport om frågor som anknyter till regerings-

konferensen 1996. Folketingets Europa-utskott behandlade rapporten i juni 1995.

Tyska förbundsrådet, som representerar delstaterna, antog i mars 1995 på förslag av sitt Europautskott i februari delstaternas målformuleringar inför regeringskonferensen 1996.

Greklands statsminister har tillsatt en arbetsgrupp med representanter från olika ministerier för att förbereda regeringskonferensen 1996. Arbetsgruppen antog i juni 1995 de generella principerna för Greklands förhandlingspositioner. Det grekiska parlamentets utskott för Europafrågor har godkänt ett betänkande om konferensen och parlamentet skall behandla det under höstens lopp.

Spaniens regering godkände i mars 1995 en övergripande diskussions-PM om regeringskonferensen 1996. Det spanska Europautskottet, som är gemensamt för parlamentets underkammare (*Cortes*) och senaten, kommer att avge sina yttranden i saken under höstens lopp.

Franska nationalförsamlingens delegation för Europafrågor antog i februari 1995 en rapport om institutionella frågor i anknytning till regeringskonferensen 1996. Också senatens delegation i Europeiska unionen antog en rapport om saken i februari 1995.

Det italienska parlamentets båda kamrar antog den 23 och 24 maj 1995 utifrån regeringens rapport om Europeiska unionens funktion likalydande resolutioner om utveckling av unionens institutioner vid regeringskonferensen 1996.

Luxemburgs regering har lämnat en PM om regeringskonferensen 1996 till parlamentet, som diskuterat den i plenum i juli och oktober 1995.

Nederländernas regering har under årets lopp lämnat fyra rapporter till parlamentet om förberedelserna inför regeringskonferensen 1996.

Österrikes regering lämnade i juni 1995 en övergripande rapport till parlamentet om frågor i anknytning till regeringskonferensen 1996 och om Österrikes preliminära hållning till dem. Parlamentet har tillsatt ett särskilt underutskott för att följa konferensförberedelserna.

Portugisiska nationalförsamlingen antog den 2 mars 1995 en resolution som formulerar fem generella principer om Portugals hållning till en översyn av unionens grundfördrag.

Sveriges regering har tillsatt en parlamentarisk kommitté med deltagande från samtliga partier i riksdagen för att stimulera en bred offentlig debatt om regeringskonferensen 1996. Kommittén, som har ett stort sekretariat till sitt förfogande, har hållit en hearing kring temat och gett ut en

¹⁾ A4-0102/95.

²⁾ 5082/95.

³⁾ SEC(95) 731 slutlig.

⁴⁾ CES 700/95.

⁵⁾ CdR 136/95.

interimsrapport samt annat material om frågor som har samband med konferensen. Regeringen tillkännagav i juni sin ståndpunkt som anger för Sverige viktiga sakfrågor inför regeringskonferensen 1996.

I Storbritannien godkände underhusets utrikesutskott och utskottet för Europalagstiftning i juli 1995 preliminära betänkanden om regeringskonferensen 1996. Det sistnämnda utskottets betänkande innehåller detaljerade målformuleringar och ståndpunkter till frågor som aktualiseras av konferensen.

Regeringskonferensen 1996 har också behandlats i andra europeiska fora, däribland Europarådets och Västuropeiska unionens parlamentariska församlingar. Den kommer också att tas upp inom Nordiska rådet.

Europaparlamentets representanter i regeringskonferensens reflektionsgrupp, Elmar Brok och Elisabeth Guigou har besökt de nationella parlamenten i samtliga medlemsstater. Europaparlamentets utskott för institutionella angelägenheter har kallat representanter för de nationella parlamenten att följa utskottets möten inför konferensen.

Förberedelser i Finland

Finland började förbereda sig för regeringskonferensen 1996 redan under regeringen Esko Aho:s tid. Hösten 1995 tillsatte utrikesministeriet tre tjänstemannaarbetsgrupper för att utreda frågor i anknytning till konferensen och en koordinerande ledningsgrupp med en statssekreterare vid utrikesministeriet som ordförande.

I regeringen Paavo Lipponens program framhålls att "Finlands förberedelser inför regeringskonferensen år 1996 baseras på en öppen medborgardebatt och riksdagens ställningstagande".

Regeringen Paavo Lipponen tillsatte tre tjänstemannaarbetsgrupper för att svara för förberedelserna inför regeringskonferensen:

- en utrikes- och säkerhetspolitisk arbetsgrupp med understatssekreterare Jaakko Blomberg från utrikesministeriet som ordförande,
- en arbetsgrupp för ekonomiska frågor med kanslichef Matti Vuoria från handels- och industriministeriet som ordförande och
- en arbetsgrupp för institutionella angelägenheter med kanslichef Kirsti Rissanen från justitieministeriet som ordförande.

På tjänstemannanivå styrs förberedelserna av en IGC-ledningsgrupp med statssekreterare Veli

Sundbäck från utrikesministeriet som ordförande. Medlemmar är ordförandena för ovan nämnda tre förberedande arbetsgrupper, och regeringsgrupperna företräds av ministrarnas specialmedarbetare.

Vidare tillsatte statsrådet i september 1995 en delegation för frågor i anknytning till regeringskonferensen. I delegationen sitter representanter för myndigheterna och för intresse- och frivilligorganisationer.

Reflektionsgruppen och dagordningen för konferensen

Europeiska rådets möte på Korfu beslutade tillsätta en särskild *reflektionsgrupp*. Den skall bedöma vilka frågor som skall tas upp på regeringskonferensen 1996. Gruppen består av en personlig representant för utrikesministern i varje medlemsstat. Vidare ingår två företrädare för Europaparlamentet och en företrädare för kommissionens ordförande. Ordförande i reflektionsgruppen är statssekreterare Carlos Westendorp från spanska utrikesministeriet. Direktör Ingvar S. Melin är utrikesminister Tarja Halonens personliga representant i gruppen.

Reflektionsgruppen inledde sitt arbete i juni 1995 i Messina i Italien. Gruppens ordförande lämnade en interimsrapport om gruppens arbete i augusti 1995. Meningen är att reflektionsgruppen skall lämna sin slutrapport till Europarådets möte i Madrid i december 1995.

Samverkan mellan de nationella parlamenten inför regeringskonferensen 1996

De nationella parlamentens medverkan i förberedelserna för regeringskonferensen 1996 har tagits upp vid möten mellan parlamentens talmän i september 1994 i Bonn, i april 1995 i Paris och i maj 1995 i London samt vid ett möte för samverkansorganet för de nationella parlamentens Europautskott (*COSAC, Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements de la Communauté européenne*) i februari 1995 i Paris.

På initiativ av talmannen i franska nationalförsamlingen, Philippe Séguin, bildades en parlamentarisk referensgrupp i juni som arbetar med frågor inför regeringskonferensen 1996. Parla-

menten i Belgien, Grekland, Luxemburg och Frankrike har sina företrädare i gruppen. Parlamenten i Spanien, Italien, Österrike och Sverige har stått helt utanför, medan de nationella parlamenten i övriga medlemsstater, däribland riksdagen, har haft en tjänstemannaobservatör i gruppen.

De parlamentsrepresentanter som medverkat i gruppen har vid sina sammanträden antagit gemensamma resolutioner om samverkan mellan de nationella parlamenten i unionen, deras status i förhållande till unionslagstiftningen och beslutsprocesserna visavi budgeten samt om tillämpning av subsidiaritetsprincipen och den politiska kontrollen.

Teman inför regeringskonferensen

Det är omöjligt att redovisa i detalj alla de ståndpunkter och förslag till revideringar av grundfördragen som parterna vill ta upp vid regeringskonferensen 1996. Nedan räknas dock en del av de viktigaste förslagen upp:

I anknytning till unionens rättsliga ordning har det föreslagits att de nuvarande grundfördragen, som gäller som statsfördrag mellan medlemsstaterna, ersätts med en unionsgrundlag. Vidare har det föreslagits att grundfördragen moderniseras och ersätts av en enhetlig och läsligare text. Med en förenhetligad primärrätt sammanhänger också frågan om unionens pelarstruktur och en eventuell integrering av II och III pelaren antingen helt eller delvis i gemenskapspelaren.

Vad gäller gemenskapslagstiftningen har det föreslagits att olika typer av rättsakter skall inordnas i en akthierarki. Till denna fråga anknyter också kompetensfördelningen mellan olika typer av rättsakter och framför allt frågan om ökad genomförandekompetens för kommissionen och slopande av det nuvarande kommittésystemet.

Vad gäller den institutionella balansen är de centrala problemställningarna förknippade med frågan om att stärka Europaparlamentets ställning, däribland att vidga medbeslutandeförfarandet, ge parlamentet ökad budgetmakt och ökad kompetens inom II och III pelaren samt kravet på medgivande av de nationella parlamenten för att fördragsändringar skall kunna antas. Ur rådets synvinkel är de centrala problemställningarna om rådet skall ha kvar sin genomförandekompetens eller om den helt skall lyftas över på kommissionen. Centrala frågor för kommissionen är dess relationer till Europaparlamentet

(nomineringsförfarandet, enskilda medlemmars ansvar, initiativrätt) och dess ställning inom pelarstrukturen.

De frågor som gäller institutionernas samsättning har samband med en eventuell utvidgning av unionen. I detta sammanhang har det också diskuterats om det bör läggas ett ovillkorligt tak för antalet platser i Europaparlamentet, om ordförandepraxis i rådet bör ändras och om principen att samtliga medlemsstater är representerade i kommissionen och domstolarna bör frångås. Till en eventuell utvidgning anknyter också frågan om språkens framtid i unionen.

De centrala problemställningarna i anknytning till beslutsprocedurerna har att göra inte bara med parlamentet kontra rådet utan också med arbetet inom rådet och då speciellt med frågan om vidgad rätt att ta beslut med kvalificerad majoritet och effektiviserade beslutsprocesser inom II och III pelaren. Till beslutsprocedurerna anknyter också frågan om det demokratiska underskottet och i det sammanhanget vidare Europaparlamentets och de nationella parlamentens status, beslutens begriplighet och kompetensfördelningen mellan olika steg i beslutsprocessen (tillämpning av subsidiaritetsprincipen).

Centrala konferensteman för unionsmedborgarna är en utveckling av unionsmedborgarskapet och medborgarnas grundläggande rättigheter och friheter. Den sistnämnda frågan är förknippad med unionens eller Europeiska gemenskapernas tillträde till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. För medborgarna viktiga frågor anknyter dessutom till en utveckling av III pelaren.

Vad gäller en förstärkning av unionens politiska struktur kommer dels frågan om utvidgad kompetens upp (inom områdena energi, turism och räddningstjänst), som toppmötet i Maastricht hänsköt till regeringskonferensen 1996, dels frågan om effektiviserade beslutsprocedurer och bättre verktyg för unionen till exempel inom miljö-, social-, sysselsättnings- och finanspolitiken. Utvecklingen av unionens politiska struktur har samband med om integrationen skall hålla jämna steg i alla medlemsstater eller inte, dvs. hur det är om alla medlemsstater inte kan eller vill vara med om integrationen inom ett visst område, och måste unionen eventuellt acceptera att vissa medlemsstater bildar en hård kärna?

Frågan om flerfarts-Europa har också att göra med vad som sker om regeringskonferensen 1996 inte är enhällig eller om resultaten inte ratificeras i samtliga medlemsstater.

Utskottets ställningstaganden

Regeringskonferensen och övriga nyckelfrågor för unionen

Såsom framhållits ovan måste en lång rad andra nyckelfrågor med tanke på unionens framtid få en lösning i samband med regeringskonferensen 1996 eller i samband med ratificeringen av konferensens resultat. Konferensen 1996 är i princip en förhandlingsprocess som avser en översyn av grundfördragen och därför är det ingen idé att ta upp alltför många typer av frågor på dagordningen. Utskottet framhåller vidare att konferensen inte bör försöka få fram en lösning på svåra politiska frågor genom högstämda förklaringar som i verkligheten inte inverkar på unionens möjligheter att lösa problemen.

De institutionella frågor som skall tas upp vid konferensen 1996 bör dock ses mot bakgrunden inte minst av problemen med en framtida utvidgning av unionen. Samtidigt kan det påpekas att den framtida utvidgningen hänger samman med vissa centrala frågor för unionen, t.ex. finansieringen, den gemensamma jordbrukspolitik och strukturpolitiken samt den utrikes- och säkerhetspolitiska dimensionen.

I vissa medlemsländer har det redan förekommit åsiktsyttringar om att konferensen 1996 eller godkännande av konferensens resultat bör kopplas upp till andra aktuella grundläggande unionsfrågor. Här kan särskilt nämnas konsekvenserna av en framtida utvidgning för de nuvarande medlemsstaternas finansiella bidrag till unionen. En framtida utvidgning förutsätter antingen att nuvarande stödåtgärder och finansiella flöden inriktas på nytt eller att de finansiella bidragen till unionen ökas avsevärt.

Vid tidigare översynskonferenser om grundfördragen har parlamenten i vissa medlemsstater ställt kategoriska villkor för en ratificering av förhandlingsresultatet redan innan förhandlingarna ägt rum. Likaså har Europaparlamentet velat ställa villkor till exempel för godkännande av anslutningsfördragen. Utskottet finner det inte motiverat att riksdagen på förhand kategoriskt försöker föregripa vilket slag av förhandlingsresultat den kan eller inte kan acceptera.

Resultaten av den mellanstatliga konferensen bör inte heller kategoriskt kopplas upp till lösningen på problem som inte tas upp på konferensen. Utskottet framhåller dock att hållningen till resultaten av konferensen 1996 också har samband med en hur omfattande union förhand-

lingsresultatet tillämpas på och vilket slag av politik denna union bedriver. För medborgarna och de nationella parlamenten är det absolut nödvändigt att det råder en tillräckligt bred konsensus mellan medlemsstaterna om sådana grundläggande frågor som under de närmaste 10—15 åren spelar en avgörande roll för unionens funktion, däribland frågan om hur unionen skall finansieras och de svårigheter unionsbudgeten kan medföra för vår samhällsekonomi.

Det tredje steget av den ekonomiska och monetära unionen

Medlemsstaternas regeringar har inte velat ta upp frågor i anknytning till det tredje steget av den ekonomiska och monetära unionen vid konferensen 1996. Det är fortfarande högst osäkert om den monetära unionen skall kunna genomföras enligt den tidsplan som slagits fast i Maastrichtfördraget. Därför har regeringarna befarat att om debatten om EMU och dess konvergenskriterier nu öppnas, försämrats utsikterna för att kunna genomföra den monetära unionen och för att fördjupa integrationsprocessen i ett vidare perspektiv.

Det tredje steget av EMU kommer att få mera genomgripande konsekvenser för medborgarnas dagliga liv än något annat enskilt integrationsbeslut hittills. Misstron mot effekterna av den monetära unionen är dock stor i nästan alla medlemsstater och därför är det omotiverat att försöka avvärja debatt och överväganden om dem i unionens beslutsfattande och vid förberedelserna för den mellanstatliga regeringskonferensen.

Utskottet har fått regeringens konvergensprogram för Finland för kännedom. Det framhåller att åtagandet att uppfylla konvergenskriterierna under nuvarande förhållanden är en nödvändighet för den ekonomiska politiken oberoende av om den monetära unionen kommer till inom utsatt tid eller inte, och oberoende av om det är tillrådligt för Finland att gå med i det tredje steget eller inte. För att stärka tilltron till den ekonomiska politiken och värna en stabil ekonomisk utveckling är det viktigt att vi uppfyller konvergenskriterierna.

I det tredje steget av den monetära unionen är kriterierna för underskottet i de offentliga finanserna och skuldsättningsgraden de enda konvergenskriterier som kommer att styra medlemsstaternas ekonomiska politik och därför inställer sig frågan om de räcker till eller under alla förhållanden ens är lämpliga som kriterier för den ekono-

miska politiken. Utskottet uppmärksammar att om de offentliga finanserna i övrigt är i balans, är det möjligt att en 3 procents gräns för tillåtet budgetunderskott under en lågkonjunktur står i strid med en effektiv ekonomisk politik som avser att jämna ut konjunkturerna och stödja sysselsättningen. Problemet med kriterierna accentueras ännu mer när Europeiska centralbanken helt tar över ansvaret för den monetära politiken, om det inte samtidigt finns andra principer och verktyg att samordna och effektivisera den övriga ekonomiska politiken på gemenskapsnivå för att garantera en tillräckligt stor total efterfrågan och sysselsättning.

Samtidigt som hela den monetära unionen på unionsnivå kan bidra till lägre kostnader, en stabil ekonomi och ökad tillväxt, kan den betyda nya problem med att upprätthålla sysselsättningen, garantera en balanserad regional utveckling och jämna ut konjunkturväxlingar inte minst i de medlemsstater där samhällsekonomin på grund av produktionens eller utrikeshandelns struktur är särskilt utsatta för konjunkturväxlingar eller externa orosmoment. Utskottet anser det viktigt att ovan redovisade centrala mål för den monetära unionen genomförs och påpekar visavi eventuella problem att ett alternativ som bör utredas är hur befintliga eller nya mekanismer kunde införas för att möjligen också genom åtgärder från unionens sida jämna ut konsekvenserna av yttre störningar för medlemsstaterna och deras sysselsättning när den monetära unionen blivit verklighet och den nationella finans- och växelkurspolitiken inte längre är ett gångbart anpassningsverktyg.

Inom EU kan det också vara skäl att ta upp frågan om det demokratiska ansvaret för de finanspolitiska besluten inom den ekonomiska och monetära unionen. Utan att riskera Europeiska centralbankssystemets nödvändiga oavhängighet måste det ses till att unionens politiskt ansvariga institutioner har adekvata möjligheter att ta ställning till hur väl Europeiska centralbankens monetära målsättning och åtgärder stämmer överens med unionens finanspolitiska mål och i vilken utsträckning centralbanken i praktiken har lyckats uppnå målen.

Utskottet förutsätter att regeringen låter utreda hur problem och frågeställningar i anknytning till den ekonomiska och monetära unionens funktion och effekter lämpligast kan tas upp till granskning inom Europeiska unionen och vilket slag av initiativ detta kan kräva från finländskt håll.

Beslutsprocessen — demokratisering och effektivisering

Om unionens beslutsprocess är demokratisk och tillräckligt effektiv kommer att vara en av de stora frågorna på konferensen 1996, likaså institutionernas befogenheter kontra medlemsstaternas suveränitet. Här är det viktigt att inte dra för enkla eller för snabba slutsatser.

Ur demokratiseringssynvinkel sett är dels Europaparlamentet, som är en institution på unionsnivå och väljs av unionsmedborgarna genom direkta val, dels de nationella parlamenten viktiga aktörer i beslutsprocessen. Dessa båda parlamentariska institutioner kan sägas både konkurrera med varandra och komplettera varandra. I det hänseendet spelar det en viss roll vilka beslutsregler, enhällighet eller kvalificerad majoritet, ministerrådet tillämpar i varje enskilt fall. För den parlamentariska kontrollen är det heller inte betydelselöst hur stor öppenhet och vilka procedurer rådet tillämpar i sina beslutsprocesser.

Utskottet menar att de nationella parlamenten i dagsläget och inom en överskådlig framtid primärt företräder nationernas politiska suveränitet och den demokratiska legitimiteten i medlemsstaternas politiska system. En politisk samgång på unionsnivå med sant europeiska partier och politiska rörelser försvåras och växer fram mycket långsamt på grund av de språkliga, kulturella, historiska och politiska skiljelinjerna mellan de europeiska folken.

Nationerna kommer också i framtiden att hålla fast vid sina särdrag. Det finns därför ingen anledning att flytta över de demokratiska strukturer som karakteriserar det demokratiska politiska styret i en medlemsstat direkt på unionen. De institutionella frågorna vid regeringskonferensen måste följaktligen lösas utifrån den generella principen att medlemsstaternas och de nationella parlamentens befogenheter är den ursprungliga ordningen och att unionens och institutionernas, inklusive Europaparlamentets, befogenheter är härledda ur medlemsstaternas suveränitet.

Utskottet anser att befogenheten att fastställa, ändra och upphäva det fördrag som unionen bygger på alltså skall förbehållas medlemsstaterna, och i sista hand de nationella parlamenten. Om medgivande från Europaparlamentet kommer att krävas vid beslut ändras den politiska balansen dels mellan unionen och medlemsstaterna,

dels internt mellan unionens institutioner på ett fundamentalt sätt. Vidare anser utskottet att medlemsstaterna, och i sista hand de nationella parlamenten, också i framtiden skall förbehållas exklusiv rätt att besluta om ändringar av grundfördragen, men också när det gäller grundlagsfästa frågor i anknytning till unionens ekonomiska resurser, alltså det finansiella underlaget för unionen.

Europaparlamentet och de nationella parlamenten bör få en starkare ställning för att garantera att beslutsprocessen är demokratisk, inte minst inom lagstiftningen. De nationella parlamenten har möjligheter att kontrollera vad deras egna ministrar gör i ministerrådet. I de fall då ministerrådet kan fatta beslut med kvalificerad majoritet, alltså i strid med den ståndpunkt som en eller flera medlemsstater företräder, räcker denna kontroll inte till för att garantera att beslutsprocessen är demokratisk i alla hänseenden. Det betyder att Europaparlamentet självt måste se till att demokratiskt riktiga principer följs i de frågor som rådet har rätt att besluta om med kvalificerad majoritet.

Utskottet anser att Europaparlamentets roll i beslutsprocessen kan befästas genom att rådet i lagstiftningsfrågor inte skall kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet mot Europaparlamentets ståndpunkt. I praktiken betyder detta att medbeslutandeförfarandet måste tillämpas i lagstiftningsfrågor som rådet har rätt att avgöra med kvalificerad majoritet.

De nationella parlamentens rättigheter och skyldigheter vid den nationella beredningen av unionsfrågor regleras genom nationell lag. I Maastrichtfördraget ingår två förklaringar om hur saken är ordnad inom unionen. Den ena, nr 13, gäller informationsutbytet mellan kommissionen och de nationella parlamenten i förslag till lagstiftning och den andra, nr 14, parlamentskonferenserna, som är Europaparlamentets och de nationella parlamentens gemensamma konferenser.

De juridiskt bindande reglerna för de nationella parlamenten i grundfördragen bygger i och för sig på helt godtagbara principer, men är det oaktat inte helt oproblematiska för medlemsstaterna när det gäller den konstitutionella självständigheten, den grundlagsfästa maktfördelningen och de interna procedurtraditionerna vid de nationella parlamenten. Problemställningar av det här slaget kan uppstå när flera

instanser kommer med förslag som syftar till att ge de nationella parlamenten en starkare ställning i unionen. Nedan följer några exempel på detta. Det har till exempel framkastats ett förslag att inte bara regeringarna skall vara skyldiga att informera de nationella parlamenten, utan också unionsinstitutionerna. Vidare har det föreslagits att de nationella parlamenten skall få rätt att på vissa villkor väcka talan i EG-domstolen. Det finns också förslag om nya unionsorgan bestående av företrädare för de nationella parlamenten, antingen i form av en andra kammare i Europaparlamentet eller en instans utanför parlamentet.

Utskottet ställer sig förbehållsamt till de förslag som syftar till att skriva in de nationella parlamenten i grundfördragen som direkta objekt för rättigheter eller skyldigheter.

Vid den mellanstatliga konferensen 1996 kan det hända att regeringarna undantagsvis måste rådgöra om frågor som direkt eller indirekt gäller de nationella parlamentens status och roll som statlig instans.

Utskottet förutsätter att riksdagen på behörigt sätt informeras om regeringens hållning i frågor som påverkar det nationella parlamentet och att regeringen förvisar sig om att de är parlamentariskt godtagbara innan ståndpunkterna föreläggs konferensen.

I praktiken har parlamenten täta samråd dels genom interparlamentariska bilaterala kontakter, dels genom samverkansorganet COSAC för talmanskonferenserna och Europautskottet. Det förefaller att råda stor enighet mellan parlamenten om behovet av att stärka COSAC:s roll. Utskottet anser att unionens insatser för att stärka det interparlamentariska samarbetet främst bör inriktas på COSAC. Konferenser för de nationella parlamenten och Europaparlamentet är en mycket lämplig interparlamentarisk samverkanform, menar utskottet.

Ett problem inom den demokratiska kontrollen av unionens beslutsprocesser är — både när det gäller de nationella parlamenten och Europaparlamentet — att rådets dokument inte finns tillgängliga snabbt på samtliga unionsspråk innan rådet sammanträder och fattar beslut om dem i sak. Det betyder att rådet i praktiken inte följer sin egen arbetsordning, som föreskriver att dagordningen är bindande och att anknytande material skall finnas tillgängligt inom en viss tid. Av historiska skäl förefaller rådets arbetsmeto-

der snarare ha karaktären av diplomatiska förhandlingar än procedurbundna förfaranden hos en instans med lagstiftande makt. Detta ställer inte bara till problem för de nationella parlamenten, utan försämrar över lag den politiska styrningen av beslutsprocesser, eftersom de politiska beslutsfattarna i medlemsstaterna ofta måste nöja sig med bristfälliga handlingar som dessutom inte levereras i tid.

Utskottet anser att redan det att rådet går in för tydligare och för beslut i lagstiftningsfrågor karakteristiska procedurer skulle göra unionens beslutsprocess betydligt mer demokratisk. Det betyder att dagordningen för rådets sammanträden måste vara bindande och offentlig och att de handlingar som utgör beslutsunderlag finns tillgängliga på samtliga unionsspråk inom en viss tid före beslutstidpunkten. Därför bör det skrivas in i Maastrichtfördraget att rådets beslutsregler inte gäller enbart rådets interna arbete, utan också spelar en viktig roll för de nationella parlamentens och över lag för medborgarnas möjligheter att utöva inflytande på unionens beslutsprocesser.

Unionens offentlighetsprinciper är ett av de största hindren för en mer demokratisk beslutsprocess. Unionens offentlighetspraxis är inte direkt förankrad i någon juridiskt exakt fastslagen princip. Därtill är reglerna och beslutsgången svårförståelig och komplicerad. Det är inte lätt för medborgarna att bli klara över gällande normer eller försöka ta reda på hur politiska eller administrativa beslut kommer till.

Utskottet framhåller att öppenhet är en fråga som har stor betydelse för demokratin och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Därför bör Finland målmedvetet arbeta för att offentlighetsprincipen och medborgarnas rätt att få information erkänns som en politisk rättighet i grundfördragen. Vidare bör Finland verka för att tydliga befogenheter skrivs in i fördragen, med stöd av vilka närmare och tvingande regler om offentlighet och sekretess kan slås fast på gemenskapsnivå.

Unionens grundläggande regelverk, dvs. primärrätten, består av sexton fördrag och dokument som kommit till under fem decennier. En del av bestämmelserna har redan hunnit upphävas eller i övrigt förlora sin betydelse. Det behövs stor fackkunskap för att förstå hur enskilda delar i regelverket ställer sig till varandra. Maastricht-

fördraget visar att dokumenten om fördragsändringar rent tekniskt sett håller på att bli så komplicerade att de är både oförståeliga och oläsliga. Så visar till exempel en utredning som gjorts på uppdrag av Europaparlamentet att hundratals artiklar i de primärrättsliga fördragen kunde upphävas utan att innehållet i själva primärrätten påverkas, eftersom de är föråldrade eller finns inskrivna i fördragen om upprättande av de tre gemenskaperna på flera ställen med samma lydelse. Det strider mot alla principer om rättsstaten och demokratiska rättsatser att unionens konstitutionella bestämmelser är så komplicerade till sin uppbyggnad och utformning att medborgarna och deras politiska företrädare varken kan förstå eller läsa dem.

Finland bör kräva att regeringskonferensen 1996 grundligt och förutsättningslöst utreder hur reglerna i grundfördragen kunde uppdateras och samtidigt harmoniseras och göras mer läsliga.

Politiska system måste ha en klar och koncis utformning och begripliga handlingsmönster för att kunna fungera demokratiskt. Europeiska unionen uppfyller inte detta krav. Här bör dock noteras att de komplicerade beslutsprocesserna härrör ur ett behov att befästa unionens grundläggande karaktär av en allians bestående av suveräna stater samtidigt som det funnits en vilja att fylla måttet vad beträffar effektivitet, demokrati och rättsskydd. Det oaktat är det svårt för andra än experter att helt förstå en unionsstruktur som är uppbyggd av en gemenskapsspelare bestående av Europeiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen, en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (andra pelaren) och ett samarbete i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren). Samarbetet inom den andra och den tredje pelaren förs på regeringsnivå och medlemsstaterna har förbehållit sig beslutanderätten i dessa frågor. Gemenskapsspelaren representerar däremot en överstatlig integration. Denna överstatliga integration karakteriseras av att institutionerna delvis är helt oberoende av regeringarna, att besluten i stor utsträckning kan fattas med kvalificerad majoritet och att beslut har en exakt rättslig verkan.

Utskottet menar att unionen måste behålla sin pelarstruktur med en tydlig skiljelinje mellan regeringssamarbete och gemenskapsfrågor. Tack vare en bibehållen pelarstruktur kan unionen fungera utifrån att medlemsstaternas suveränitet och en

effektiv gemensam beslutsprocess inte har samma dignitet inom alla sakområden.

De regeringsfrågor i tredje pelaren som inte gäller kärnfrågor i anknytning till medlemsstaternas suveränitet eller uteslutande myndighetssamarbete kan föras över till gemenskapspelaren. På så sätt kan beslutsprocessen bli effektivare och gå mot större öppenhet samtidigt som den parlamentariska kontrollen förbättras och större rättsskydd uppnås i rättsliga och inrikes frågor. Däremot bör övriga frågor i den tredje pelaren samt den andra pelaren i sin helhet vara förbehållna regeringssamarbetet.

Kol- och stålgemenskapen och atomen-ergigenskapen bör integreras i Europeiska gemenskapen för att samarbetspelaren skall bli enklare. Beslutsprocedurerna i lagstiftningsfrågor inom gemenskapspelaren bör inskränka sig till samrådsförfarandet och medbeslutandeförfarandet. I fråga om internationella fördrag kunde unionen dessutom tillämpa ett godkännandeförfarande, vilket inte är fallet i lagstiftningsfrågor. Det vore av största vikt att också beslut i frågor som gäller miljöskydd samt miljö-, energi- och kapitalskatter fattas med kvalificerad majoritet, eftersom det gällande enhällighetskravet medför skadliga konkurrenssnedvridningar för Finlands del.

Exklusiv initiativrätt är en viktig befogenhet i gemenskapspelaren som är förbehållen kommissionen. Däremot har medlemsstaterna initiativrätt i den andra och den tredje pelaren. Det har framkastats förslag att även Europaparlamentet bör få initiativrätt i lagstiftningsfrågor. Genom Maastrichtfördraget fick parlamentet rätt att anmoda kommissionen att lägga förslag i vissa frågor — men dock ingen direkt initiativrätt.

Att ge Europaparlamentet initiativrätt överensstämmer i och för sig med normal praxis i en demokrati. EU utgår dock från den situationen att unionen bara kan fungera inom de sektorer och enbart arbeta för de mål som medlemsstaterna gett den mandat för genom fördragen om de tre gemenskaperna. Om Europaparlamentet fick befogenheter att bestämma över dagordningen för lagstiftningsarbetet, finns det risk för att unionens prägel av allians med begränsade befogenheter för suveräna stater suddas ut och relationerna mellan institutionerna kommer i obalans.

Unionens domstolsinstanser, speciellt EG-

domstolen, har befogenheter att avgöra mål, vilket också ger den politisk betydelse. Särskilt under tidigare utvecklingsfaser av EG-processen fattade domstolen en del principiella beslut och anammade tolkningar som enligt den nordiska rättsuppfattningen snarare hör hemma hos institutioner som är utsedda enligt principerna för representativ demokrati.

Utskottet påpekar att det bör fästas större avseende vid att EG-domstolen klart och tydligt skall ha en opolitisk domstolsfunktion. Därför finns det ingen anledning att införa regler som tillåter Europaparlamentet att medverka vid valet av ledamöter.

Grundfördragen kunde därtill revideras i det hänseendet att domstolen får en klart definierad roll utan att dess oberoende ställning riskeras. Till exempel inskränkningarna i artikel 138e.1 bör undanröjas, eftersom de hindrar parlamentets ombudsman att utreda klagomål om missförhållanden i EG-domstolens sätt att utöva sina domstolsfunktioner. Det bör skrivas in i EG-domstolens stadga att voteringar och avvikande uppfattningar är offentliga, vilket inte är fallet i dag. I en demokratisk rättskultur måste domstolsbeslut kunna debatteras offentligt. Det finns därför ingenting som talar för att EG-domstolen skall förbehållas befogenheter som skiljer sig från normal praxis i västvärlden. EU bör gå in för att EG-domstolens rättegångsregler måste antas genom medbeslutandeförfarande, eftersom de innefattar bestämmelser om den juridiska rättegångsordningen som har stor processuell betydelse för privatpersoner som är parter i ett mål. Som unionsfördraget ser ut i dag får domstolen själv anta sina rättegångsregler, men det krävs enhälligt godkännande av rådet (artikel 188. 3). Domstolen har själv föreslagit att Maastrichtfördraget skall ändras för att godkännande från rådet inte längre skall vara nödvändigt.

Den mellanstatliga regeringskonferensen 1996 bör besluta att Europeiska gemenskaperna skall tillträda Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och om eventuella anknytande fördragsändringar. Därigenom kunde det missförhållandet avhjälpas att Europarådets domstol för de mänskliga rättigheterna kontrollerar domstolarna i medlemsstaterna, men inte EG-domstolarna, som också har domstolsfunktioner i medlemsstaterna.

Samma regler för alla medlemsstater

Europeiska unionen är en allians bestående av suveräna stater. Institutionerna har byggts upp utifrån principen att alla medlemmar är suveräna stater och skall behandlas på lika villkor samtidigt som unionen i viss mån tagit hänsyn till att alla medlemsstater inte har lika stor befolkning eller lika starka ekonomier. Följaktligen har samtliga medlemsstater fått utse sin egen företrädare i kommissionen och i gemenskapens domstolsinstanser. Enligt praxis har de fem största medlemsstaterna fått ha två ledamöter i kommissionen. Bara de större medlemsstaterna har permanenta generaladvokater i domstolen. Rösterna i rådet och ledamotsplatserna i Europaparlamentet har fördelats mellan medlemsstaterna utifrån en skala som visserligen står i relation till folkmängden men relativt sett ger de mindre länderna en röstmässig överrepresentation.

Det finns ett visst tryck på att se över medlemsstaternas representation, och detta av två orsaker. För det första finns det de som anser att den matematiska modellen inte längre kan tillämpas när medlemsstaterna är fler än tjuo, eftersom institutionerna då får alltför stor personal i relation till åtagandena och arbetet blir ineffektivt. Det finns också vissa farhågor om att en grupp medlemsstater som representerar en minoritet av EU-befolkningen i vissa fall kan få kvalificerad majoritet i rådet.

För det andra finns det EU-aktörer som av ideologiska skäl vill göra avkall på principen att alla medlemsstater skall vara representerade i institutionerna. Detta gäller framför allt kommissionen och domstolsfunktionerna, som enligt dessa bedömare bör ha en sammansättning som överensstämmer med deras uppdrag och arbete och inte bygger på lika representation för samtliga medlemsstater. Sett ur den aspekten strider de nationella mandaten mot den fundamentala målsättningen med unionen.

Också EU-språken och ordförandeskapet i rådet har debatterats med avseende på samma praktiska problem och den principiella strävan att luckra upp jämlikhetsprincipen. Vad gäller språkrepresentationen har det framkastats tankegångar om att en utvidgad union inte kan följa principen att medlemsstaternas officiella språk också är unionens officiella språk. För närvarande innehar ett land ordförandeskapet i rådet under en halvårsperiod. Denna praxis har i vissa kretsar ansetts vara politiskt otillfredsställande och ha en ogynnsam effekt på det praktiska arbetet.

Debatten om de små och stora medlemsstaternas rättigheter är ibland både motsägelsefull och inkonsekvent. Så finns det till exempel bedömare som anser att de nationella mandaten inte överensstämmer med kommissionens uppdrag och karaktär. De utgår i regel från att de stora medlemsstaterna har en permanent representation, medan rotationsordningen bara gäller små medlemsstater. Ändå är det inte logiskt att påstå att bara de små medlemsstaternas nationella mandat i princip är onödiga. I praktiken finns det heller ingenting som talar för att unionens svårigheter att fatta beslut eller ineffektiviteten beror på de små medlemsstaterna.

Om den nationella representationen och medlemsstaternas rättigheter inskränks är det lätt hänt att de små staterna enbart tilldelas en marginell roll i unionens arbete. Om en medlemsstat inte har någon företrädare i kommissionen eller EG-domstolen, om språket inte hör till de officiella språken inom unionen och om antalet platser i Europaparlamentet är så litet att de största politiska rörelserna inte får representation i proportion till sin styrka, har unionen knappast större betydelse för det politiska systemet i medlemsstaten än vanliga mellanstatliga internationella organisationer. Om utvecklingen går i denna riktning är det inte helt säkert att befolkningen och förvaltningsapparaten i ett land vill engagera sig i ett unionsmedlemskap. Det finns goda skäl som talar för att de politiska problemen till följd av inskränkningar i medlemsstaternas rättigheter sannolikt är vida större i de små medlemsstaterna än den marginella och relativa nytta som inskränkningarna kan ge de stora medlemsstaterna.

Utskottet anser att Finland bör hålla fast vid principen att alla medlemsstater har samma rättigheter och skyldigheter.

I framtiden när samtliga medlemsstater av praktiska skäl inte längre kan ges en viss representation i en institution eller andra liknande rättigheter, får ingen medlemsstat garanteras en sådan rätt på grund av sin storlek. Om alla medlemsstater skall vara jämlika är det inte acceptabelt att till exempel de stora medlemsstaterna i alla situationer har en viss representation eller åtnjuter vissa rättigheter medan de små medlemsstaterna följer rotationsprincipen. Om det blir aktuellt med en begränsning av staternas representation eller deras rättigheter skall detta gälla också de stora medlemsstaterna.

Utskottet anser att en situation där medlemsstater som representerar en mino-

ritet av unionens befolkning kunde få kvalificerad majoritet i rådet inte är godtagbar. Då unionen utvidgas kan det därför vara motiverat att stanna för lösningar som tar hänsyn till behovet att binda rådsbesluten vid den ståndpunkt som representerar en majoritet inom unionsbefolkningen. Uti från denna målsättning är lösningar som grundar sig på dubbel majoritet, dvs. både röstövertvikt och en majoritet av befolkningen, en bättre lösning än att vägningen av röster ändras så att de stora medlemsstaterna får fler röster. Det finns ingen anledning att införa reformer i syfte att påverka balansen mellan medlemsstater och institutioner innan det står klart hur unionen kommer att utvidgas.

De grundläggande principerna för unionens rättsordning och beslutsprocesser kräver att de officiella språken i samtliga medlemsstater förblir officiella unions-språk. Dessa språk bör också kunna användas vid de politiska beslutande organens sammanträden.

I debatten om medlemsstaternas jämlikhet har tanken på en hård unionskärna eller olika hastighet för integrationen kastats fram. De facto finns det i unionens historia exempel på flerhastighetsintegration (bl.a. övergångsperioderna), "à la carte"-lösningar där vissa medlemsstater inte vill delta i vissa politikområden (t.ex. EMU:s tredje steg och det sociala protokollet) samt "variabel geografi" där vissa medlemsstater på vissa områden går längre i integrationen än andra medlemsstater (till exempel Schengenavtalet).

Pressen på en integration av varierande bredd och djup kan öka om samlingen medlemsstater i unionen blir mer heterogen än den är i dag eller om vissa medlemsstater uppnår enighet om en fördjupad integration som andra medlemsstater inte är beredda att gå med i. Det är uppenbart att unionen inte kan utvidgas till länderna i Central- och Östeuropa utan att en klart mer mångfasetterad och varierad integration tillåts.

Det är emellertid klart att de olika integrationsvarianterna kan rubba balansen mellan medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter;

snedvrida konkurrensförhållandena och utgöra ett hot mot det institutionella systemets funktion.

Utskottet anser att möjligheten till en varierad integration inte kan uteslutas, men att vissa principer bör iakttas. För det första får ingen medlemsstat som vill och kan delta i en verksamhet hindras att göra det. För det andra bör det tillses att inga lösningar får äventyra den inre marknaden, den gemensamma politiken eller det enhetliga institutionella systemet eller leda till oskäliga problem eller otillbörliga förmåner för medlemsstater som tillhör olika grupperingar. För det tredje gäller att integrationsvariationen inte får ge vissa medlemsstater rätt att bestämma om vilken väg integrationen skall ta och vilka målen skall vara.

Avslutningsvis

Utskottet fortsätter att bevaka förberedelserna för regeringskonferensen 1996 och förutsätter att statsrådet håller riksdagen à jour med hur förberedelserna framskridet.

Utskottet deltar aktivt i det samarbete som de berörda parlamentsutskotten i unionens medlemsstater bedriver med sikte på 1996 års konferens.

Den delegation som tillsatts för att bereda detta utlåtande fortsätter sitt arbete och följer förberedelserna inför konferensen. När dagordningen för konferensen slagits fast beslutar utskottet om att eventuellt ge ett nytt utlåtande om de frågor som tas upp på konferensen.

Med anledning av det ovan sagda anför stora utskottet vördsamt

att statsrådet bör beakta detta utlåtande.

Utskottet anser

att utlåtandet på grund av sin generella betydelse bör tas in i riksdagshandlingarna.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Tuomioja, vice ordföranden Sasi, medlemmarna Brax, Dromberg, Elo, Jääskeläinen, Kautto, Kiljunen, Knaapi, J. Koskinen, J. Lep-

pänen, Paasilinna, M. Pietikäinen, Salolainen, Seppänen, Skinnari, Tiusanen, Tulonen, Vanhanen och Väistö samt suppleanterna Helle och Malm.

Avvikande åsikter

I

Problemen med den ekonomiska och monetära unionen bör inte underskattas, utan vi måste kunna analysera dem med hänsyn till deras specifika tyngd i god tid innan de slutliga besluten fattas och vid behov också vid regeringskonferensen åtminstone på de punkter där den ekonomiska och monetära unionens funktion eventuellt kräver ändringar i grundfördragen.

Vi anser att utskottet borde ha uttalat

att Finland bör stödja en översyn av bestämmelserna om den ekonomiska och monetära unionen i unionsfördraget vid konferensen 1996.

Helsingfors den 22 november 1995

Matti Vanhanen
Matti Väistö

Johannes Leppänen
Jouko Jääskeläinen

II

Stora utskottet borde i sitt utlåtande om förberedelserna inför konferensen mellan regeringarna i EU:s medlemsstater 1996 ha antagit följande ståndpunkt som formulerats av utskottets arbetsgrupp: *"Utskottet anser att Finland bör stödja en översyn av bestämmelserna om den ekonomiska och monetära unionen i unionsfördraget vid konferensen 1996."*

Därmed skulle utskottet ha intagit den ståndpunkten att konferensen måste behandla EMU och ta upp bland annat de problem som den strukturella asymmetrin i EU-staternas samhällsekonomier ger upphov till och som gör det angeläget att försöka inrätta särskilda finansiella mekanismer inom unionen för att kompensera de negativa effekterna av EMU.

Vidare borde utskottet ha antagit en sådan ståndpunkt att sysselsättningen om möjligt förhandlas in bland EMU-kriterierna. Våra socialdemokrater gick bland de främsta ut med det kravet speciellt inför folkomröstningen om Finlands EU-medlemskap.

Nu har den ståndpunkt som utskottets arbetsgrupp formulerade ändrats och ställningstagandet till EMU därmed urholkats.

Arbetslösheten kan inte avvärjas med hjälp av vare sig EMU eller finanspolitiken över lag, men däremot kan de medverka till att förvärra läget. Det förvärras om hela Europa under rådande massarbetslöshet går in för en deflatorisk politik samtidigt i överensstämmelse med EMU-kriterierna. I Finland återspeglar realräntorna och arbetslösheten, som är bland de högsta i världen, rådande hegemonistiska tankegångar: kamp mot inflationen och en hårdvalutapolitik.

EU har ett enda politiskt syftemål och det är att förvandla unionen till en federation. De ekonomiska målen tjänar detta syfte.

I Maastricht infördes en ny finanspolitisk mekanism, den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Om vi håller fast vid en tysk EMU bestämmer den monetära politiken var gränserna för den finansiella politiken går. Så är fallet inte minst om EMU förstärks med det Maastricht-

tilläggsprotokoll som tyske finansministern Theo Waigel skissade upp i november, dvs. ett slags stabilitetspakt. Det river upp EMU-artiklarna i och med att det ifrågasätter staternas rätt att bedriva sin egen finanspolitik. På detta sätt utnyttjar Tyskland EMU-artiklarna för sina egna politiska syften.

Enligt Waigels förslag går gränsen för det statliga budgetunderskottet under "anormala" förhållanden vid 3 procent och under normala förhållanden vid 1 procent. Budgetdisciplinen förstärks genom sanktionsinsättningar. Om EU:s makt på detta sätt utsträcks till ländernas finanspolitik innebär det ett steg till i riktning mot en federation, eftersom "en politisk union inte kommer i fråga" ens utan Maastricht-EMU, enligt Kohl.

NAFTA är ett bevis på att det inte nödvändigtvis behövs en gemensam valuta eller en politisk union för frihandel och fria kapitalrörelser. Om det skapas större politisk konvergens mellan staterna ger det gemensamma positiva valutaef-

fekter även utan någon EMU, och dessutom kan staterna om det kniper ta fram den gamla beprövade anpassningsmekanismen, dvs. en växelkurs för att motverka asymmetriska externa chocker. Anpassningen, som inom randområdena förr verkställdes med hjälp av växelkurser och räntor, verkställs inom EMU genom arbetslöshet, utvandring och lönesänkningar.

När Waigel har stramat åt EMU — och i själva verket också ERM som redan står inför en översyn — är det andra som bestämmer vår ekonomiska politik. I den processen är det ingen som bryr sig om vårt största problem, arbetslösheten.

Problemet är den ekonomiska assymetrin inom EU. Någon lösning på problemet är inte i sikte före 1999 och därför är det föga troligt att EMU förverkligas enligt den gällande tidsplanen. För Finland blir EMU en finanspolitisk tvångströja. Det är de administrativt-politiska besluten som avgör, inte de ekonomiska mekanismerna.

Helsingfors den 22 november 1995

Esko Seppänen

Pentti Tiusanen