
Finlands utgångspunkter och målsättningar vid Europeiska unionens regeringskonferens år 1996

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	5	<i>Europaparlamentet</i>	15
FINLANDS UTGÅNGSPUNKTER VID REGERINGSKONFERENSEN	7	<i>Kommissionen.....</i>	15
FINLANDS STÅNDPUNKTER VID REGERINGSKONFERENSEN	9	<i>Europeiska rådet.....</i>	16
1. Medborgaren och unionen	9	<i>Rådet.....</i>	17
1.1. Främjandet av europeiska värderingar	9	<i>Europeiska gemenskapernas domstol .</i>	18
<i>Grundläggande rättigheter</i>	9	<i>Övriga organ</i>	18
<i>Icke-diskriminering och jämställdhet ..</i>	9	2.2. De nationella parlamenten	19
<i>Unionsmedborgarskap</i>	10	2.3. Rättsakter, resurser och politikområden	20
1.2. Fri rörlighet och inre säkerhet	10	<i>Rättsakter</i>	20
1.3. Sysselsättning	11	<i>Resurser</i>	21
1.4. Den sociala dimensionen	11	<i>Politikområden</i>	21
1.5. Miljöfrågor	12	3. Unionens yttre åtgärder	23
1.6. Öppenhet	12	3.1. Unionens yttre dimension: globalt angreppssätt	23
1.7. Närhetsprincipen	13	3.2. Utvecklandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik	23
2. Effektiviteten och demokratin inom unionen	15	3.3. Säkerhets- och försvarspolitik	25
2.1. EU:s institutioner	15	DE PRAKTISKA ARRANGEMANGEN INFÖR REGERINGSKONFERENSEN OCH DEN FORTSATTA BEREDNING- EN I FINLAND	26

Inledning

I denna redogörelse presenteras den finska regeringens utgångspunkter och målsättningar inför Europeiska unionens regeringskonferens, som inleds den 29 mars 1996 i Turin.

Enligt artikel N i Fördraget om Europeiska unionen (nedan Unionsfördraget eller FEU), som ingicks i Maastricht, kan de fördrag som unionen bygger på ändras i samförstånd mellan medlemsstaterna. Förhandlingar om sådana ändringar förs vid en regeringskonferens som sammankallas särskilt. Ändringarna träder i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

Enligt artikel N 2 i Unionsfördraget skall en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar sammankallas år 1996 för att granska vissa bestämmelser i fördraget. Direkt med stöd av Unionsfördraget och bilagorna till det skall följande frågor ses över på konferensen:

- I vilken utsträckning den politik och de samarbetsformer som införs genom Unionsfördraget kan behöva revideras för att säkerställa effektiviteten i gemenskapens mekanismer och institutioner (FEU, artikel B).

- Är det skäl att utvidga medbeslutandeförfarandet till andra områden (FEU, artikel 189 b).

- Hur de bestämmelser som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan revideras för att främja målen för fördraget och med beaktande av tidpunkten 1998 som fastställts i det fördrag som gäller Västeuropeiska unionen (FEU, artikel J 4 och J 10).

- Bör nya avdelningar om energi, turism och räddningstjänst införas i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (FEU, förklaring nr 1).

- Bör en rangordning mellan gemenskapsrättsakter införas i Unionsfördraget (FEU, förklaring nr 16).

I samband med anslutningsförhandlingarna med Finland, Sverige och Österrike togs olika institutionella frågor upp och på Europeiska rå-

dets möten har medlemsstaterna kommit överens om att de skall behandlas på regeringskonferensen. Dessa frågor gäller

- en allmän reformering av institutionerna, däribland viktningen av röster och antalet röster för kvalificerad majoritet i rådet,

- antalet ledamöter i kommissionen,

- andra åtgärder som är nödvändiga för att underlätta institutionernas arbete i en anda av demokrati och öppenhet samt säkerställa att de fungerar effektivt med tanke på en kommande utvidgning.

Genom interinstitutionella avtal har frågor om unionens budgetförfarande och budgetdisciplin samt om genomförandet av gemenskapsrättsakter genom ett kommittéförfarande förts upp på regeringskonferensens dagordning.

Utöver ovan nämnda frågor kan konferensens dagordning kompletteras med medlemsstaternas förslag till ändringar av grundfördragen.

Den reflektionsgrupp som har förberett konferensen och som bestod av representanter för medlemsstaternas utrikesministrar, Europaparlamentet och kommissionen och där Finland representerades av Ingvar S. Melin avgav sin rapport till Europeiska rådet, som sammankom i Madrid i december 1995. Europeiska rådet ansåg att gruppens analys av behoven att ändra grundfördragen utgör en god utgångspunkt för konferensen.

I Madrid fastställde Europeiska rådet också följande prioritetsområden för konferensen, som det hade godkänt redan vid sitt möte i Cannes i juni 1995:

- att analysera unionens principer, mål och instrument i ljuset av de nya utmaningar som Europa ställs inför,

- att förstärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken så att den kan klara av nya internationella utmaningar,

- att bättre kunna tillgodose dagens krav i fråga om inre säkerhet och mer allmänt om rättsliga och inrikes frågor,

- att göra institutionerna effektivare, mer

demokratiska och öppnare så att de kan anpassas till kraven från en utvidgad union,

— att förstärka allmänhetens stöd för den europeiska integrationsprocessen genom att tillgodose behovet av demokrati som ligger närmare medborgarna i Europa, som är oroade över sysselsättnings- och miljöfrågor,

— att se till att subsidiaritetsprincipen tillämpas mer effektivt i praktiken.

Den 31 maj 1995 gav statsministern en redogörelse om förberedelserna inför konferensen till riksdagens stora utskott och utrikesutskott. Samtidigt som statsministern inför riksdagens stora utskott har redogjort för Finlands ställningstaganden vid Europeiska rådets officiella och inofficiella möten har han också framfört regeringens ställningstaganden i frågor som gäller konferensen. Konferensen har behandlats vid alla möten som Europeiska rådet har hållit under den tid Finland har varit medlem i EU.

Den ledningsgrupp för konferensen som EU-ministerutskottet tillsatt offentliggjorde den 1 september 1995 en promemoria (Finlands utgångspunkter inför Europeiska unionens konferens år 1996) om vissa frågor som skall behandlas på konferensen. En institutionell arbetsgrupp, som var underställd ledningsgruppen, offentliggjorde dessutom en separat promemoria om de frågor som hörde till dess verksamhetsområde (Euroopan unionin kehittäminen, Justitieministeriet 1995). Båda dessa dokument har utnyttjats då denna redogörelse utarbetats.

Riksdagens stora utskott avgav ett utlåtande till statsrådet 22.11.1995 (StoUU 2/1995 rd) om förberedelserna inför konferensen med företrädare för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater 1996. I det behandlas utförligt vissa grundfrågor som skall tas upp på konferensens dagordning. Utlåtandet har beaktats när denna redogörelse har beretts.

Finlands utgångspunkter vid regeringskonferensen

I enlighet med sitt program förutsätter regeringen att Europeiska unionen utvecklas i form av en sammanslutning av självständiga stater. Finland stödjer strävandena att stärka Europeiska unionens handlingsförmåga vad gäller främjandet av en stabil ekonomisk utveckling, sysselsättningen och miljövården. Finland stödjer även utvecklandet av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik så, att unionen effektivt kan främja sina mål och tackla kriser som hotar stabiliteten och säkerheten. Vidare arbetar Finland för öppenhet i Europeiska unionens beslutsfattande.

Dessa linjedragningar utgör även vid regeringskonferensen bas för regeringens ställningstaganden. Det är förenligt med Finlands ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen att Europeiska unionen utvecklas i form av en stark sammanslutning, på vilken medlemsstaterna har överfört behörighet för att tillsammans använda denna behörighet för uppnående av gemensamt godkända mål.

Enligt regeringen bör målen för utvecklandet av unionen samt tidtabellen för förverkligandet av dessa mål definieras i samråd och med hänsyn till medlemsstaternas likvärdiga rättigheter och skyldigheter. Det är därför viktigt att gemenskapens nuvarande regelverk (*acquis communautaire*) till alla delar kvarstår i kraft.

I den nuvarande unionen har man kommit överens om undantagsarrangemang som tillåter vissa medlemsländer att inte medverka i allt samarbete. Mycket tyder också på att alla medlemsstater inte kommer med i den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp när denna inleds. I samband med följande utvidgning av unionen torde frågan om medlemsstaternas flexibla medverkan antagligen att accentueras ytterligare.

Det är skäl att frågan om en flexibel integration av unionen upptas till behandling vid den förestående regeringskonferensen. Den reflektionsgrupp som berett konferensen föreslår att man i detta avseende iakttar följande principer:

- flexibla arrangemang bör tillåtas endast om inga andra lösningar föreligger och endast från fall till fall,

- skillnaderna i integreringsgrad bör vara tillfälliga,

- en medlemsstat som önskar delta fullt ut i någon verksamhet eller gemensam politik, och som uppfyller vissa på förhand uppställda villkor, får inte uteslutas från denna,

- för medlemsstater som önskar delta i någon verksamhet eller politik, men som har tillfälligt förhinder, bör ad hoc-åtgärder finnas tillgängliga,

- när flexibilitet tillåts skall nödvändiga anpassningar för upprätthållande av regelverket införas,

- en gemensam institutionell ram måste respekteras, oavsett hur fördraget är uppbyggt.

Enligt regeringens åsikt erbjuder reflektionsgruppens förslag en bra utgångspunkt för eventuella nya fördragsbestämmelser som reglerar en flexibel integration.

Europeiska rådet konstaterade i Madrid att Europeiska unionen under de närmaste åren står inför utmaningen att — utöver det som är förknippat med regeringskonferensen — tackla följande centrala frågor: övergången till en gemensam valuta inom ramen för den uppgjorda tidtabellen och de stadgade villkoren, beredningen och inledandet av nya diskussioner om utvidgningen, fastställandet av unionens följande finansieringsram på medellång sikt, medverkan i uppgörandet av Europas nya säkerhetssystem samt uppföljningen av dialogen med unionens grannländer, dvs. med framför allt Ryssland, Ukraina, Turkiet och länderna i medelhavsområdet.

Beredningen av ovan nämnda ärenden sammanfaller med förhandlingarna med anledning av regeringskonferensen. Regeringen utgår dock ifrån att man vid själva regeringskonferensen inte skall behandla de utmaningar som hänförs till de närmaste åren, utan att konferensen

skall koncentrera sig på att förhandla om sådana förändringar i unionens grundfördrag som syftar till att förbättra unionens verksamhetsförsättningar samt möjligheter att klara av dessa utmaningar.

Reflektionsgruppens rapport innehåller en omfattande kartläggning av behoven att utveckla unionen. De teman som reflektionsgruppen understryker, betraktar regeringen som en motiverad utgångspunkt för konferensens agenda. Dessa teman är:

— att göra Europa mer relevant för medborgarna,

— att se till att unionen kan arbeta bättre och effektivare samt förbereda sig inför sin utvidgning,

— att ge unionen större kapacitet för yttre åtgärder.

Finlands ställningstaganden angående de ärenden som sannolikt kommer att tas upp vid konferensen behandlas nedan i samma ordningsföljd som i reflektionsgruppens rapport. I redogörelsens sista avsnitt redogörs dessutom för vissa praktiska arrangemang gällande konferensen samt för den fortsatta beredningen av ärendet i Finland.

Finlands ståndpunkter vid regeringskonferensen

1. Medborgaren och unionen

Unionens utveckling är beroende av medborgarnas stöd. För att bli delaktig av detta stöd måste unionen i högre grad än tidigare vara i stånd att ge svar på frågor som direkt berör medborgarna — dessa frågor gäller exempelvis medborgarnas grundläggande rättigheter, den inre säkerheten, sysselsättningen, miljövården samt främjandet av öppenhet, jämställdhet och närhetsprincipen.

1.1. Främjandet av europeiska värderingar

Grundläggande rättigheter

Det skydd av de grundläggande rättigheterna som förverkligas inom unionen baserar sig på en rättspraxis som stöder sig på medlemsstaternas grundlagar och vissa internationella överenskommelser. Om skyddet av de grundläggande rättigheterna säkerställs och kompletteras även på unionsnivå, innebär detta att gemenskapens organ blir bundna vid en sådan normering av de grundläggande rättigheterna som nivåmässigt motsvarar de normer som medlemsstaterna iakttar. Samtidigt skulle även innehållet i skyddet av de grundläggande rättigheterna bli klarare och rättssäkerheten öka. Ett kompletterat skydd skulle också stärka basen för unionens gemensamma värderingar och föra unionen närmare de människor som uppehåller sig inom dess område samt understryka betydelsen av unionens gemensamma ansvar.

I artikel F.2 i unionsfördraget har ett omnämnande av respekten för de grundläggande rättigheterna skrivits in. Skyddet av de grundläggande rättigheterna kan kompletteras på unionsnivå genom att man exempelvis inför vissa grundläggande rättigheter i grundfördragen eller att man för unionens del gör upp en särskild förteckning över de grundläggande rättigheterna. Vidare kan

gemenskapen ansluta sig till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Dessa alternativ utesluter inte varandra.

Regeringen anser att skyddet av de mänskliga rättigheterna och grundläggande rättigheterna är viktigt i fråga om såväl unionsmedborgarna som de personer som uppehåller sig inom unionens område. Skyddet av de grundläggande rättigheterna bör i första hand stärkas genom att gemenskapen ansluter sig till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Vid konferensen bör man komma överens om behovet av eventuella ändringar i grundfördragen.

Icke-diskriminering och jämställdhet

I EG-fördraget förbjuds all diskriminering på grund av nationalitet. EG-domstolen har vidare utvecklats principen om förbud mot diskriminering. I olika sammanhang har det föreslagits att förbudet skall utvidgas till att omfatta även kön, sexuell läggning, ras, religion, handikapp och ålder. Framför allt har man betonat att rasism och främlingsfientlighet måste avvärjas och jämställdheten mellan kvinnor och män främjas.

Jämställdheten mellan kvinnor och män är en fråga som i grundfördragen inte omnämns i form av en generell rättsprincip. I EG-fördraget ingår endast principen om lika lön för lika arbete. Bestämmelsen har kompletterats genom ett flertal direktiv. I juni 1995 betonade Europeiska rådet i Cannes betydelsen av att medborgare bemöts på ett likvärdigt sätt samt underströk framför allt att män och kvinnor bör vara jämställda när det gäller rättigheter och möjligheter. Unionen har betonat jämställdhetsaspekten också i andra sammanhang, bl.a. i sina jämställdhetsprogram.

Regeringen förhåller sig positivt till att ett generellt förbud mot diskriminering,

vilket skulle omfatta även avvärjande av rasism och främlingsfientlighet, införs i grundfördragen. Regeringen försöker också aktivt medverka till att jämställdheten mellan kvinnor och män främjas och den anser att det i grundfördragen bör införas förbud mot diskriminering på grund av kön samt en uttrycklig bestämmelse om främjande av jämställdheten mellan könen. Bestämmelsen skall förplikta unionen att främja jämställdheten mellan könen inom de sektorer där unionen är verksam. Medlemsstaterna skall oberoende härav kunna utfärda längre gående rättsakter.

Unionsmedborgarskap

Var och en som är medborgare i någon av medlemsstaterna är automatiskt medborgare i unionen. Unionsmedborgarskapet ersätter inte det nationella medborgarskapet, utan är avsett att komplettera detta. Unionsmedborgarskapet är kopplat till det nationella medborgarskapet.

Unionsmedborgarna har beviljats följande rättigheter: rätt att röra sig och uppehålla sig fritt inom medlemsstaternas territorium, rätt att rösta i det land där man är bosatt och där ställa upp som kandidat vid kommunala val och val till Europaparlamentet, rätt att av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter vid behov få skydd, rätt att göra framställningar till Europaparlamentet samt rätt att anföra klagomål hos justitieombudsmannen.

Unionsmedborgarna har inga särskilda social-ekonomiska rättigheter i anslutning till unionsmedborgarskapet. Det har i olika sammanhang föreslagits att EU:s grundfördrag borde innehålla omnämnanden om vissa sociala rättigheter, såsom rätten till en sund arbetsmiljö, rätten att organisera sig och rätten att föra kollektiva förhandlingar.

Regeringen är beredd att i positiv anda överväga en komplettering av bestämmelserna om unionsmedborgarskap med nya rättigheter i anslutning till unionsmedborgarskapet.

1.2. Fri rörlighet och inre säkerhet

I och med att den inre marknaden förverkligats och medborgarnas rörlighet mellan medlemsstaterna därigenom ökat, har även behovet av samarbete i rättsliga och inrikes frågor ökat.

Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (den s.k. tredje pelaren) inkluderar följande frågor: asylpolitik, regler för personers överskridande av medlemsstaternas yttre gränser, invandringspolitik och politiken mot medborgare i tredje land, kampen mot narkotikamissbruk, kampen mot bedrägeri, civilrättsligt och straffrättsligt samarbete, tullsamarbete, polissamarbete med hjälp av europeiska polisbyrå (Europol) för att hindra och bekämpa terrorism, olaglig narkotikahandel samt andra grova former av internationell brottslighet.

Det samarbete i rättsliga och inrikes frågor som etablerats genom unionsfördraget har inte framskridit enligt förväntningarna. Det bör dock observeras att samarbetet har pågått i endast några års tid. På olika håll anses det under alla omständigheter att det system som avser beslutsfattandet är alltför komplicerat och att de grundläggande bestämmelserna i fördraget är alltför anspråkslösa och generella i fråga om sin målsättning. Å andra sidan är vissa punkter som ansluter sig till de rättsliga och inrikes frågorna nära förknippade med själva kärnan i staternas suveränitet. Bland dessa punkter kan nämnas polisens verksamhet inom en stats territorium.

EG-domstolen är inte behörig i de ärenden som ingår i den tredje pelaren; undantag utgör dock de konventioner i vilka uttryckligen stadgas om EG-domstolens behörighet. Kommissionen har inte heller initiativrätt i alla ärenden som gäller den tredje pelaren.

Regeringen anser att bestämmelserna om samarbete i rättsliga och inrikes frågor bör få en klarare målsättning. Grundfördragen bör kompletteras med ett omnämnande av unionens skyldighet att för sin del ombesörja att förverkligandet av den inre marknaden inte försvagar tryggheten för de personer som uppehåller sig inom unionens område. Vidare anser regeringen att fysiska personers juridiska ställning bör bibehållas så fullständigt som möjligt och oberoende av i vilken medlemsstat personerna i fråga uppehåller sig.

Enligt regeringen bör frågan om en överföring av rättsliga och inrikes frågor till gemenskapens behörighetsområde bedömas med utgångspunkt i den målsättning som gäller innehåll och effektivitet. En konkret överföring av behörighet från medlemsstaterna till gemenskapen är väsentligare än inordnandet av bestämmelser i unionens pelarstruktur. Det är viktigt att kon-

ferensen går in för att avhjälpa de brister i anslutning till beslutsfattandet som är till förfång för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Till dessa brister hör kravet på enighet i så gott som alla beslut gällande den tredje pelaren, kommissionens begränsade initiativrätt samt den oklara eller bristfälliga rättsliga ställningen i fråga om de beslut som görs. Dessa brister bör korrigeras vid konferensen.

Regeringen anser att majoritetsbesluten skall utökas i rättsliga och inrikes frågor och att kommissionens initiativrätt skall utvidgas att omfatta samtliga frågor. Regeringen förhåller sig i princip positivt till att man i ärenden som ansluter sig till rättsliga och inrikes frågor iakttar de etablerade principerna gällande rättsstaten, inklusive möjligheten att i gemenskapernas domstol pröva lagenligheten beträffande unionsorganens beslut.

1.3. Sysselsättning

Under de senaste åren har arbetslösheten ökat och blivit allt långvarigare inom Europeiska unionens område. Arbetslösheten utgör ett stort problem i unionen.

I och med att den ekonomiska och monetära unionens tredje etapp inleds kommer den ekonomiska utvecklingen att stabiliseras, vilket i sin tur främjar sysselsättningen. Situationen förutsätter dock en förbättrad anpassningsförmåga från företagens och arbetsmarknadens sida.

Också den aktuella vidareutvidgningen av unionen förändrar situationen. I samband med utvidgningen blir man tvungen att till förnyad prövning ta upp framför allt unionens nuvarande region- och strukturpolitik och granska dess funktion, inriktning samt kostnader.

Regeringen strävar efter att såväl strukturfonderna som unionens konjunkturpolitiska funktionsförmåga skall inventeras i detalj i samband med förberedelserna inför EMU:s tredje etapp och beredningen av nästa finansieringspaket på medellång sikt. Vid sidan om förverkligandet av EMU måste man initiera ett utrednings- och beredningsarbete för utvecklande av sådana specialåtgärder på unionsnivå som syftar till att sänka de höga arbetslöshetsgraderna. En möjlighet är att strukturfonderna används så, att man fokuserar åtgärderna på länder som lider av ex-

ceptionellt hög arbetslöshet och på länder som drabbats av externa störningar.

Regeringens ekonomiska politik utgår ifrån att en sund och konkurrenskraftig politik utgör förutsättningen för att sysselsättningen skall kunna förbättras permanent. Korrelationen mellan förbättrad konkurrenskraft och förbättrad sysselsättning är uppenbar också på unionsnivå. Medlemsstaternas ekonomier är redan nu mycket beroende av varandra, och denna utveckling kommer att accentueras ytterligare när EMU:s tredje etapp träder i kraft. Inom den allra närmaste framtiden är skötseln av sysselsättningen dock i första hand en fråga som varje medlemsstat själv måste ansvara för. Även om det sålunda är den nationella ekonomiska politiken som primärt bär ansvaret för skötseln av sysselsättningen, bör även sysselsättningsproblem som sammanhänger med svåra ekonomiska störningar i enskilda medlemsländer tas i betraktande på unionsnivå.

Inom ett flertal verksamhetsområden i unionen — bl.a. inom konkurrens-, penning-, miljö-, struktur-, utbildnings- samt forsknings- och utvecklingspolitiken — har besluten emellertid verkningar för sysselsättningen. Därför får strävandena att förbättra sysselsättningen inte separeras från det övriga beslutsfattandet.

Regeringen arbetar för att man i fråga om unionens mål mer än tidigare skall betona betydelsen av konkurrensförmåga och en så hög sysselsättning som möjligt för hela unionens del. Unionen bör göras skyldig att inom olika sektorer som gäller dess egen politik ta sysselsättningsaspekterna horisontalt i betraktande.

Till följd av de ökande beroendeförhållandena är det viktigt att på unionsnivå vid sidan om förverkligandet av EMU aktivt främja utvecklandet av en allmän europeisk sysselsättningsstrategi. Detta mål bör tas in i unionens grundfördrag.

Grundfördragen bör kompletteras med bestämmelser om en gemensam uppföljning av sysselsättningsituationen i unionen.

1.4. Den sociala dimensionen

Integrationen kan inte framskrida balanserat utan en social dimension. Unionens mål skall vara en politik som bygger på hållbar ekonomisk och social utveckling och som kan förebygga en

tudelning av samhällena och social utslagning. Medborgarna i de olika medlemsstaterna skall kunna känna att de hör till gemenskapen och på så sätt ge unionens mål och verksamhet sitt stöd. I och med att den sociala dimensionen stärks kan alla medborgare dra nytta av resultaten av den ekonomiska integrationen. En stärkning av den sociala dimensionen ökar också unionens legitimitet bland medborgarna.

I Unionsfördraget nåddes inte enighet om gemenskapens socialpolitiska behörighet, utan resultatet blev ett protokoll för 12 medlemsländer, enligt vilket 11 medlemsländer, sedermera 14, kan agera på basis av ett avtal om socialpolitiken. Genom avtal utarbetades också en procedur för arbetsmarknadsparterna att få delta i beredningen av gemenskapslagstiftningen. Indelningen av beslutsfattandet i två olika system har visat sig vara en misslyckad lösning. En ökad social dialog och tillämpningen av trepartsprincipen bör i största möjliga utsträckning stödjas på gemenskapsnivå också vid beredningen av den sociala tryggheten. Också allmänna folkhälsofrågor skall klarare än tidigare tas upp på gemenskapsnivå.

Regeringen anser att större vikt skall fästas vid en balanserad utveckling av den ekonomiska och sociala integrationen och att EU:s sociala dimension måste stärkas. Protokollet och bilageavtalet om socialpolitik skall inkluderas i grundfördraget för alla medlemsländers del. Grunden för det socialpolitiska beslutsfattandet skall dock även i fortsättningen bevaras på nationell nivå.

1.5. Miljöfrågor

Gemenskapens miljöpolitik syftar till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner. Miljöpolitiken bygger på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala.

Målet för gemenskapens miljöpolitik är bl.a. att bevara, skydda och förbättra kvaliteten på miljön samt att nyttja naturresurserna vettigt och med eftertanke. Målen i grundfördragen har dock inte förverkligats.

Miljöproblemen har verkningar som överskrider statsgränserna. Den ekonomiska tillväxten inom unionen och kommande utvidgningar inne-

bär en stor utmaning för samordningen av den ekonomiska utvecklingen och miljövården.

Regeringens strävan är att principen om hållbar utveckling skall skrivas in i den artikel som behandlar målen för Unionsfördraget. Vidare bör den integrationsprincip som har godkänts i Unionsfördraget ytterligare stärkas och målen för politiken inom de olika sektorerna ses över så att de stämmer överens med principen för hållbar utveckling, utan att man för den skull frångår principen om fri rörlighet för varor. Unionen bör påföras en skyldighet att horisontellt beakta miljöaspekterna åtminstone inom områdena för jordbruks-, trafik-, utbildnings- och forsknings-, industri- samt fond- och nätverkspolitiken.

Regeringen anser att gemenskapen måste få större befogenheter i miljöfrågor. Mekanismerna för beslutsfattande i miljöfrågor måste förenklas. Enligt regeringen måste beslut med kvalificerad majoritet tillämpas i större utsträckning i miljöfrågor. Medlemsländerna skall dock ges större möjligheter att vid behov driva en miljöpolitik som går längre än gemenskapsbestämmelserna förutsätter.

1.6. Öppenhet

Unionens öppenhet hänger nära samman med demokratin. Öppenheten kan utvecklas genom större insyn i gemenskapsinstitutionernas verksamhet, genom handlingars offentlighet och genom enklare fördragstexter. T.ex. har behovet för medlemsstaternas parlament och medborgarna att få aktuell information om Europeiska unionen samt om beredningen av rättsakter och beslutsfattandet flera gånger varit uppe till behandling.

I samband med anslutningen till EU avgav Finland en deklaration om öppenheten, enligt vilken Finland ställer sig positiv till unionens nuvarande utveckling i riktning mot större offentlighet och öppenhet. I Finland utgör den öppna förvaltningen, som inkluderar officiella handlingars offentlighet, en primär princip både rättsligt och politiskt sett. Finland uppger sig fortsätta att tillämpa denna princip i enlighet med de rättigheter och skyldigheter som medlemskapet i Europeiska unionen medför. Statsrådet fattade ett principbeslut om öppenheten den 28 december 1994.

Handlingars offentlighet

Finland har undersökt olika åtgärder för att utveckla offentlighetspraxis inom Europeiska unionen bl.a. utifrån de förslag som en arbetsgrupp inom justitieministeriet framlade i juni 1995. Arbetsgruppen framlade två förslag. Enligt det första skall unionens grundfördrag kompletteras med en artikel om handlingars offentlighet. Alla unionsmedborgare skall ha rätt att få den information de vill ha om verksamheten inom Europeiska unionens institutioner och att sätta sig in i deras handlingar. Offentligheten skall gälla såväl lagstiftningshandlingar som slutliga handlingar. Handlingarnas offentlighet skall begränsas endast om det är nödvändigt på grund av att beredningen av ärendet inte är slutförd eller om det finns andra grundade orsaker. Enligt det andra förslaget skall den nämnda normen i primärrätten kompletteras genom en rådsförordning som innehåller mera detaljerade bestämmelser om offentligheten. Åtminstone unionsmedborgare och juridiska personer med hemort i en medlemsstat skall ha rätt till information. Förordningen skall enligt förslaget gälla handlingar som andra EU-institutioner än domstolarna innehar. Däremot skall offentligheten i fråga om de handlingar som medlemsstaterna innehar allmänt regleras genom den nationella lagstiftningen.

Regeringens strävan är att det till EU:s grundfördrag skall fogas en artikel om handlingars offentlighet som gör det möjligt att senare utfärda en rådsförordning i ärendet. Regeringen är också beredd att godkänna en bestämmelse i grundfördragen om att beslutsfattandet i rådets lagstiftningsfrågor skall vara offentligt när nya rättsakter antas.

Enklare fördragstexter

Unionens primärrätt är indelad i sexton fördrag och handlingar, vilket gör det svårt att få grepp om systemet. Dessutom har många bestämmelser i fördragen ändrats och en del av dem har till och med upphävts, utan att handlingarna som helhet har åtgärdats. De många avtalen om ändringar gör det svårare att förstå fördragen och gör systematiken och numreringen i fördragsartiklarna svårtolkad.

Primärrätten innehåller delvis föråldrade bestämmelser. Exempelvis ingår detaljerade bestämmelser om inrättandet av en gemensam tull-

union fortfarande i grundfördraget, fastän övergångsbestämmelserna har förlorat sin praktiska betydelse i och med att de faser som avses avslutades redan på 1960- och 1970-talet.

Fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen är i kraft till juli 2002. EKSG:s institutionella grundstruktur, rättsakter och beslutsprocesser är till största delen identiska med Romfördraget. Enligt den promemoria som EKSG:s rådgivande kommitté godkände i juni 1995 är det inte nödvändigt att omarbota fördraget som ett självständigt fördrag, eftersom specialregleringen av kol- och stålsektorn kan genomföras efter 2002 utan ett separat fördrag.

En klarare struktur och bättre systematik hos unionens grundfördrag är viktiga instrument för att unionen skall kunna göras mer förståelig och acceptabel bland medborgarna.

Att förenhetliga fördragen är dock en lång och delvis problematisk process, som måste förberedas med omsorg. Fördragstexterna är resultatet av långvariga förhandlingar och politiska processer. Försök att kodifiera texterna leder lätt till nya förhandlingar även om sakinnehållet. Ett förenhetligande kan leda till att en betydande del av domstolarnas tolkningspraxis i fråga om primärrätten förlorar sin betydelse, eller också förunklas betydelsen.

Regeringen anser att konferensen skall sträva efter att grundfördragen uppdateras och skrivs i en form som medborgarna har lättare att förstå.

1.7. Närhetsprincipen

Närhetsprincipen (subsidiaritetsprincipen) bestämmer hur den gemensamma behörighet som definieras i Maastrichtfördraget bör användas. I artikel 3 b i Romfördraget definieras närhetsprincipen på följande sätt: "På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå".

De grundläggande utgångspunkterna, riktlinjerna och procedurerna för närhetsprincipen och de praktiska tillämpningarna av den godkändes på Europeiska rådets möte i Edinburgh 1992. Då

godkändes också, som en fortsättning på närhetsprincipen, åtgärder för ökad tillgänglighet och öppenhet inom unionens beslutsfattande.

I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Edinburgh ingår tre element som begränsar unionens behörighet. (1) Unionens behörighet begränsas till de uppgifter som den tilldelats. När det är fråga om ensam behörighet får unionens befogenheter inte gå längre än grundfördragen medger. Den ensamma behörigheten omfattas bl.a. av de områden där man försöker främja gemenskapens omedelbara mål, t.ex. den inre marknaden samt tull-, konkurrens-, jordbruks-, fiskeri- och handelspolitik. (2) Närhetsprincipen kan tillämpas endast i fråga om delad behörighet, där både unionen och medlemsländerna är behö-

riga. Den delade behörigheten omfattar främst områden som kompletterar verksamheten på den inre marknaden. (3) Ett element som kompletterar närhetsprincipen är proportionalitetsprincipen, som innebär att unionen inte får reglera verksamheten mera än vad som är nödvändigt för att de mål som gemensamt överenskommits skall nås.

Enligt regeringen är det inte nödvändigt att ändra artikel 3 b i Romfördraget, där närhetsprincipen definieras. Det bör garanteras att denna princip görs klarare och iakttas på tillbörligt sätt genom att ett protokoll om närhetsprincipen som utarbetas på basis av Edinburghdeklarationen fogas till grundfördragen.

2. Effektiviteten och demokratin inom unionen

2.1. EU:s institutioner

En av de centralaste institutionella frågorna som har behandlats i diskussionen om konferensen gäller viktningen av medlemsstaternas röster i rådet, det antal röster som behövs för beslut med kvalificerad majoritet, antalet ledamöter i kommissionen och Europaparlamentets ställning. Dessa frågor skall dock också bedömas som en helhet, med beaktande av den institutionella jämvikten. Bedömningen skall beakta de krav som demokratin och effektiviteten ställer samt för Finlands del i synnerhet även de små medlemsländernas intressen.

Regeringen anser inte att balansen mellan institutionerna skall ändras i betydande mån.

Europaparlamentet

Europaparlamentets institutionella ställning tas upp till omfattande granskning under regeringskonferensen. Diskussionen om parlamentets institutionella ställning tangerar mycket ofta frågan om den demokratiska karaktären hos hela beslutsfattandet inom unionen.

Europaparlamentet är den enda institution som väljs direkt av medborgarna, och parlamentet spelar därför i princip en viktig roll som ett instrument för demokratin inom Europeiska unionen. Parlamentets behörighet har gradvis utvidgats under gemenskapens existens. Nuförtiden har parlamentet bl.a. betydande befogenheter i fråga om budgeten, begränsad rätt att hindra antagandet av nya rättsakter och rätt att rikta ett misstroendevotum mot kommissionen. Parlamentet har även rätt att väcka talan vid en gemenskapsdomstol när det gäller kränkning av dess egen behörighet. Många betydande samarbetsområden är dock undantagna från Europaparlamentets rätt att hindra ny lagstiftning. Parlamentet har inte heller rätt att delta i ändringar av Romfördraget eller beslutsfattandet om unionens inkomster, och det får inte heller ta initiativ till ny lagstiftning.

När man med demokratiskt beslutsfattande avser att parlamenten — antingen de nationella parlamenten eller Europaparlamentet — har till-

räckliga möjligheter att delta i unionens beslutsfattande i lagstiftningsfrågor och att övervaka verksamheten hos den som besitter den verkställande makten, kan det anses råda en viss brist på demokrati inom Europeiska unionens beslutsfattande. Tydligast framstår denna brist när rådet fattar lagstiftningsbeslut med kvalificerad majoritet utan att Europaparlamentet om det så vill kan hindra rättsaktens tillkomst.

Regeringen förhåller sig positiv till en stärkning av Europaparlamentets ställning när det gäller lagstiftningsförfarandet. Å andra sidan utgår regeringen från att EU:s grundläggande karaktär som en sammanlutning av stater kvarstår. Därför ställer sig regeringen avvisande till de förslag som skulle medföra en stärkning av Europaparlamentets ställning när det gäller beslutsprocessen i fråga om en ändring av grundfördrag. Regeringen stöder inte heller förslagen om att Europaparlamentet skall beviljas rätt att besluta om de egna medlen.

Kommissionen

Uppgifter och befogenheter

Kommissionen verkar i gemenskapspelaren genom att använda sin ensamma initiativrätt och genom att övervaka att gemenskapsrätten iaktas. Kommissionen utövar även den verkställande makt som rådet delegerar till den. Kommissionen är oberoende av medlemsstaterna.

Kommissionen spelar en central roll i övervakningen av gemenskapsrätten. Den övervakar bl.a. att medlemsstaterna vidtar de verkställighetsåtgärder som gemenskapsrätten kräver och uppfyller sina övriga skyldigheter som medlemmar. Sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft har kommissionen bl.a. rätt att kräva att en medlemsstat döms till böter om den inte iakttar ett beslut som meddelats av EG-domstolen vid en rättegång som startats av kommissionen.

Kommissionen har tillsammans med medlemsstaterna delad initiativrätt inom den andra spelaren, som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ett förslag från kommissionen förutsätts i de beslut om tvångsmedel i

fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som fattas i den första pelaren. Kommissionen har ingen övervakningsbehörighet i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken.

I den tredje pelaren, som gäller samarbete i rättsliga och inrikes frågor, har kommissionen en begränsad delad initiativrätt tillsammans med medlemsstaterna, men inte någon övervakningsbehörighet som kan jämföras med den första pelaren.

Regeringen anser att kommissionens självständiga ställning i förhållande till medlemsstaterna och dess centrala roll i gemenskapspelaren bör bevaras. Kommissionen skall ges tillräckliga förutsättningar att effektivt övervaka verkställigheten av gemenskapsrätten och iakttagandet av medlemsländernas övriga skyldigheter. Övervakningen skall i första hand ske genom effektivt utnyttjande av de nuvarande sanktionsmöjligheterna. Regeringen ser inte något behov av betydande ändringar i kommissionens ställning när det gäller samarbetet regeringarna emellan i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken. Regeringen ställer sig positiv till en utvidgning av kommissionens delade initiativrätt när det gäller samarbetet i rättsliga och inrikes frågor.

Sammansättning, utnämning och ansvarighet

Från början av 1995 har kommissionen haft 20 ledamöter: en från varje medlemsstat med undantag för Tyskland, Frankrike, Förenade konungariket, Italien och Spanien, som alla har två ledamöter i kommissionen. Det har bestämts att antalet kommissionärer skall tas upp på konferensens dagordning.

Förslag har framförts om en minskning av antalet ledamöter i kommissionen för att dess funktionsförmåga skall förbättras. Också den kommande utvidgningen av unionen ökar trycket på en omvärdering av antalet kommissionärer. Som ett alternativ har framförts att regionala mandat skall tas i bruk, varvid vissa grupper av länder har en gemensam kommissionär. Vidare har det föreslagits att kommissionen kunde ha ledamöter på olika nivåer, dvs. fullvärdiga ledamöter och ledamöter vars ställning ännu inte kan definieras närmare. Det tredje alternativet som har föreslagits är att de stora medlemsländerna avstår från den ena av sina kommissionärer.

Att varje medlemsstat har åtminstone en ledamot i kommissionen ökar dess legitimitet, auktoritet och verksamhetsbetingelser samt medborgarnas känsla av att höra till unionen. Vidare är detta arrangemang en garanti för att kännedom om alla medlemsstater finns representerad i kommissionen.

Kandidaten till posten som kommissionsordförande utses genom en överenskommelse som ingås mellan medlemsländernas regeringar efter att parlamentet har hörts. Ordföranden och kommissionärerna utnämns slutligen på basis av förslag från medlemsstaterna genom ett gemensamt avtal mellan medlemsstaterna, efter att Europaparlamentet har godkänt kommissionen som helhet. Det har föreslagits att kommissionärerna skall väljas på så sätt att kommissionens ordförande väljer bland t.ex. tio kandidater som utsetts av varje medlemsstat. Vidare skall utnämningarna godkännas i parlamentet och Europeiska rådet.

I sin verksamhet är kommissionen beroende av EG-domstolens laglighetsövervakning i efterhand samt av parlamentets politiska förtroende. Parlamentet kan rikta misstroendevotum endast mot kommissionen som helhet, och då måste kommissionärerna tillsammans lämna sina uppdrag. En sådan förstärkning av parlamentets ställning gentemot kommissionen har föreslagits att misstroendevotum skulle kunna riktas även mot en enskild kommissionär, varvid kommissionens ordförande kunde avskeda kommissionären.

Kommissionärerna är ansvariga för grova förseelser som de gör sig skyldiga till, och de är dessutom skyldiga att uppfylla de krav deras uppgifter ställer. Europeiska gemenskapernas domstol kan på begäran av rådet eller kommissionen besluta att en kommissionär skall avskedas.

Regeringen anser att alla medlemsstater skall ha en ledamot i kommissionen. Regeringen ställer sig negativ till en utnämning av kommissionärer med olika ställning. Regeringen anser det nuvarande sättet att välja kommissionärer och kommissionsordförande ändamålsenligt. Regeringen finner det inte nödvändigt att ändra bestämmelserna om misstroendevotum och avskedande av kommissionärer.

Europeiska rådet

Europeiska rådet ger unionen politiska impulser som behövs för att den skall kunna utvecklas

och drar upp allmänna politiska riktlinjer för utvecklingen. Dessutom för Europeiska rådet bl.a. diskussioner om de allmänna linjerna för medlemsstaterna och för den gemensamma ekonomiska politiken. Europeiska rådet bestämmer riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Fastän Europeiska rådet i EU:s grundfördrag har getts vissa uppgifter inom gemenskapen är rådet ändå ingen egentlig gemenskapsinstitution, och detta kan leda till oklarheter om dess ställning.

Europeiska rådets beslut är inte juridiskt bindande i egentlig mening. De beslut som fattas på mötena antecknas i ordförandelandets slutsatser, som utgör politiska riktlinjer för unionens verksamhet.

På Europeiska rådets möten behandlas också särskilt svåra politiska frågor som inte har kunnat lösas i rådet. Slutsatserna från mötena är dock inte bindande, utan ärendet sänds på nytt till rådet för ett formellt beslut.

Enligt regeringen finns det inte något behov av att ändra grundfördragen i fråga om Europeiska rådet.

Rådet

Uppgifter och behörighet

Rådet, som företräder medlemsstaternas regeringar, är unionens centrala beslutande organ. Inom gemenskapspelaren utövar rådet sin beslutanderätt bl.a. genom att på förslag från kommissionen utfärda förordningar och direktiv. I de rättsakter som rådet antar bemyndigar det kommissionen att verkställa rättsakterna. Överföringen av verkställighetsmakten har emellertid inte varit total. Rådet har förbehållit sig en del av denna makt genom ett s.k. kommittéförfarande. Dessutom fattar rådet på gemenskapens vägnar beslut om att fördragsförhandlingar skall inledas och godkänner de slutliga fördragstexterna. Rådet sörjer också för samordningen av medlemsstaternas allmänna ekonomiska politik.

Rådet består av medlemsstaternas ministrar. Enligt Unionsfördraget skall rådet dock sammanträda på stats- eller regeringschefsnivå för att fatta beslut om inledandet av den tredje etappen för förverkligandet av den ekonomiska och monetära unionen och om valet av de medlemsstater som skall delta i den.

Inom den andra och tredje pelaren verkar rådet som ett forum för samarbetet mellan regeringarna.

Regeringen anser att rådet fortsättningsvis bör vara det centrala beslutande organet där medlemsstaternas ställning bygger på jämställdhet mellan medlemsstaterna.

Beslutsfattandet och viktningen av röster

De beslut som rådet fattar kan grupperas i beslut som fattas med enkel majoritet, beslut som fattas med kvalificerad majoritet och beslut som fattas enhälligt. När rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet, viktas medlemsstaternas röster på det sätt som fastställs i grundfördraget.

I 41 olika frågor eller sakhelheter, som nämns i grundfördraget, krävs enhälligt beslut av rådet. Rådet antar enhälligt rättsakter bl.a. delvis inom följande områden: skatte-, industri-, kultur-, miljö- och socialpolitik. Med enkel majoritet fattar rådet huvudsakligen beslut om procedurfrågor.

Det har föreslagits att antalet enhälliga beslut skall minskas för att unionens verksamhet skall bli effektivare och också med tanke på en kommande utvidgning, så att vissa frågor överförs till den grupp av frågor som kräver beslut med kvalificerad majoritet. Det har också föreslagits att kravet på enhällighet bör slopas i sin helhet och ersättas med ett system med dubbel majoritet, som grundar sig på antalet medlemsstater och deras folkmängd.

Regeringen anser att det system för viktning av röster som baserar sig på nuvarande grunder inte behöver ändras, åtminstone inte förrän utvidgningen förverkligas. Regeringen förhåller sig positiv till en ökning av de beslut som kräver kvalificerad majoritet bl.a. i frågor som gäller socialpolitik och miljö. Också när det gäller den andra och tredje pelaren är regeringen beredd att efter övervägande öka de beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet.

Ordförandeskap och rådets verksamhet

Ordförandeskapet i rådet roterar mellan medlemsstaterna halvårsvis. Utöver hela rådet leder företrädare för rådets ordförandestat också rådets kommittéer och arbetsgrupper.

Man har varit rädd för att det nuvarande förandet försämrar kontinuiteten i rådets arbete och gör att unionens effektiva verksamhet blir alltför beroende av vilken medlemsstat som är ordförande vid respektive tidpunkt. Systemet har

också kritiserats med tanke på en eventuell utvidgning av unionen. Systemet har dock fungerat rätt bra.

I de förslag som gäller en ändring av ordförandeskapet har bl.a. framförts att ordförandeperioden kunde förlängas samt att gruppordförandeskap kunde införas, varvid flera medlemsstater skulle kunna vara ordförande samtidigt.

Rådet sammanträder i olika ministersammansättningar. Med undantag av rådet för allmänna frågor har ministersammansättningen ingen särskild koordineringsskyldighet. Behovet att förbättra koordineringen har uppmärksamats i flera sammanhang. Likaså har man velat utveckla rådets arbetsmetoder.

Regeringen anser att de gällande bestämmelserna om ordförandeskapet är ändamålsenliga och att en effektivisering av ordförandeskapet i praktiken inte kräver några fördragsändringar. Rådets verksamhet kan effektiveras inom ramen för de gällande grundfördragen.

Europeiska gemenskapernas domstol

EG-domstolen skall säkerställa att de fördrag som gäller gemenskapen samt sekundärlagstiftningen tolkas och tillämpas på ett lagenligt sätt. Domstolen har en viktig roll med tanke på respekten för gemenskapsrätten och också med tanke på förverkligandet av de enskildas rättigheter och bevarandet av den institutionella balansen.

EG-domstolen står inte formellt ovanför de nationella domstolarna och den kan inte ändra de nationella domstolarnas avgöranden. Domstolen kan dock inom ramen för förfarandet med förhandsbesked meddela de nationella domstolarna bindande anvisningar om hur gemenskapsrätten skall tolkas och tillämpas.

EG-domstolen utövar sin rättstillsyn genom att avgöra klagomål som väckts mot en medlemsstat eller gemenskapens institutioner. Utöver att avgöra klagomål meddelar domstolen bindande förhandsbesked som de nationella domstolarna begärt om hur gemenskapsrättsakterna skall tolkas och tillämpas samt ger utlåtanden om huruvida planerade internationella avtal överensstämmer med gemenskapsrätten. Den makt som förhandsbeskeden innebär är särskilt stor i frågor av grundlagstyp och i frågor som styr gemenskapsrättens utveckling.

I samband med EG-domstolen finns en förstainstansrätt, som främst avgör tvister där enskilda

är part, så som konkurrensrättsliga klagomål, meningsskiljaktigheter mellan EG och dess tjänstemän samt tvister som gäller statsstöd, dumping och varumärken. I princip kan också andra ärenden hänskjutas till Förstainstansrätten. Besvär över Förstainstansrättens avgöranden kan till den del som gäller rättsfrågan anföras hos EG-domstolen.

För närvarande har EG-domstolen inga direkta befogenheter inom den andra pelaren med undantag av de tvingande beslut som fattas inom den första pelaren. Inom den tredje pelaren kan medlemsstaterna däremot ge EG-domstolen behörighet i frågor som gäller hur konventioner skall tolkas och tillämpas. Om medlemsstaterna beslutar att vissa ärenden som hör till den tredje pelaren skall överföras till den första pelaren, blir domstolens behörighet automatisk och fullständig.

Beredskapen vid EG:s domstolar bör bedömas särskilt med tanke på en ökning av domstolsärendena, unionens pelarstruktur och en utvidgning av unionen. Domstolarnas verksamhet kan effektiveras bl.a. genom att bättre fungerande och smidigare interna arrangemang skapas. Det har bl.a. föreslagits att sektionerna bör specialisera sig och att vissa ärenden av mindre betydelse bör hänskjutas till att avgöras i en sammansättning med en domare.

Domarna i EG:s domstolar utnämns genom gemensamt beslut av medlemsstaterna för sex år i sänder. Det har föreslagits att utnämningen av domarna skall underställas Europaparlamentet.

Regeringen anser att EG-domstolens ställning och förhållande till de nationella domstolarna bör kvarstå oförändrade. Regeringen anser att EG-domstolens behörighet bör utvidgas inom det samarbete som gäller rättsliga frågor och inrikesfrågor. En utvidgning av domstolens behörighet till att omfatta utrikes- och säkerhetspolitiken är däremot inte motiverad. Regeringen anser att det nuvarande förfarandet vid utnämningen av domstolens domare är ändamålsenligt.

Övriga organ

Revisionsrätten

Gemenskapens revisionsrätt skall granska räkenskaperna över gemenskapens samtliga inkomster och utgifter och räkenskaperna över

samtliga inkomster och utgifter för varje organ som gemenskapen har upprättat. Trots sitt namn är den inte någon domstol utan dess verksamhetsbeskrivning påminner i hög grad om de uppgifter som statens revisionsverk i Finland har. Revisionsrätten skall avge en förklaring till Europaparlamentet och rådet om räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet. Revisionsrätten skall upprätta en årsrapport, som skall överlämnas till gemenskapens övriga institutioner och offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Revisionsrätten har en central roll när det gäller att övervaka att gemenskapsmedlen används på ett ändamålsenligt sätt och att bekämpa bedrägeri.

Revisionsrätten har gjort upp en rapport för regeringskonferensen och de ändringar som föreslås i den syftar bl.a. till att revisionsrätten skall höras om förslag till lagstiftning i vissa fall, få behörighet att väcka talan i sådana fall där revisionsrättens verksamhet förhindras och att revisionsrättens behörighet automatiskt skall utvidgas till alla tre pelare.

Regeringen understöder att revisionsrättens roll utvecklas och stärks på ett tydligt sätt i syfte att effektivisera övervakningen av användningen av gemenskapsmedlen. Regeringen understöder förslaget om att revisionsrätten skall höras i vissa lagstiftningsfrågor, att revisionsrätten får rätt att väcka talan i sådana fall där revisionsrättens verksamhet förhindras och att dess behörighet utvidgas till alla tre pelare.

Ekonomiska och sociala kommittén

Enligt artikel 4.2 i EG-fördraget skall rådet och kommissionen biträdas av en ekonomisk och social kommitté med rådgivande uppgifter, som skall bestå av företrädare för olika grupper inom det ekonomiska och sociala livet. Kommittén har själv föreslagit att den skall bli något fastare bunden till gemenskapens verksamhet. Kommittén skulle vilja bli hörd i större utsträckning i samband med lagstiftningsåtgärder som hänför sig till vissa frågor. Dessutom skulle den vilja delta som observatör bl.a. i arbetet i den förlikningskommitté som avses i artikel 189 b i EG-fördraget.

Regeringen anser att den ekonomiska och sociala kommitténs nuvarande ställning är ändamålsenlig och att den inte förutsätter några ändringar i grundfördragen.

Regionkommittén

Regionkommittén upprättades genom Unionsfördraget. Kommittén skall verka som ett rådgivande organ som biträder rådet och kommissionen. Om Ekonomiska och sociala kommittén hörs enligt artikel 198, skall rådet eller kommissionen underrätta Regionkommittén om denna begäran om yttrande. Om Regionkommittén anser att särskilda regionala intressen berörs, får den avge ett yttrande i saken. Kommittén får också avge yttranden på eget initiativ.

Regionkommittén har lagt fram en omfattande förteckning över förslag till utvecklande av kommitténs ställning för regeringskonferensen.

Regeringen anser att Regionkommitténs verksamhet som ett rådgivande organ bör fortgå på nuvarande grunder.

2.2. De nationella parlamenten

De nationella parlamenten har en central roll vid förverkligandet av demokratin inom unionen. De nationella parlamentens möjligheter att påverka unionens verksamhet kanaliseras i hög grad via medlemsstaternas grundlagar och därigenom via regeringarna. Ikraftträdandet av vissa av gemenskapens rättsakter förutsätter dessutom nationell ratifikation.

De nationella parlamentens påverkningsmöjligheter är i hög grad beroende av hur medlemsstaterna har organiserat den nationella beredningen av unionsfrågor samt informationsförmedlingen mellan statsförvaltningen och parlamentet.

De nationella parlamentens påverkningsmöjligheter kan förbättras också på unionsnivå. Ju öppnare, effektivare och mera förutsägbara unionens verksamhet är, desto bättre påverkningsmöjligheter finns det. Kommissionen och rådet samt andra organ bör tillställa medlemsstaterna nödvändiga dokument och annan nödvändig information i tillräckligt god tid samt se till att tydliga översättningar finns tillgängliga vid rätt tidpunkt.

Till Unionsfördraget har fogats två förklaringar som gäller de nationella parlamentens roll i unionen. Förklaring nr 13 gäller delgivning av förslag till lagstiftning till de nationella parlamenten och samarbetet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Samarbete har bedrivits bl.a. i samarbetsorganet Cosac (Conférence des organes spécialisés en affaires

communautaires), som består av utskotten för Europafrågor i medlemsstaternas parlament och en delegation från Europaparlamentet. I förklaring nr 14 anmodas Europaparlamentet och de nationella parlamenten att vid behov sammanträda såsom parlamentskonferens. Förklaring nr 14 har inte visat sig vara särskilt effektiv.

Regeringen anser det vara viktigt att de nationella parlamenten har effektiva möjligheter att påverka unionens verksamhet och på detta sätt stärka demokratin inom unionen. Påverkningsmöjligheterna kanaliseras i hög grad via medlemsstaternas regeringar. Relationerna mellan regeringen och de nationella parlamenten bör också i fortsättningen fastställas nationellt. Unionens institutioner bör arbeta så öppet och effektivt som möjligt och iaktta sådana procedurer som inte äventyrar de nationella parlamentens möjligheter att påverka medlemsstaternas ställningstaganden utan snarare underlättar dem.

Regeringen förhåller sig positiv till det samarbete som bedrivs mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet och till ett utvecklande av detta samarbete särskilt inom ramen för förklaring nr 13.

2.3. Rättsakter, resurser och politikområden

Rättsakter

Källorna för gemenskapsrätten kan delas in i fem grupper. Den viktigaste gruppen består av de grundfördrag som medlemsstaterna har uppgjort och som också kallas primärrätt. Det har framförts åsikter om att det ratifikationsförfarande som gäller ändringar i grundfördragen bör ändras. Den andra, kvantitativt största gruppen består av den lagstiftning som rådet och kommissionen utfärdar för att gemenskapens mål skall uppnås. Rådet utfärdar rättsakterna på förslag från kommissionen. Som en tredje grupp, som är svårare att definiera juridiskt, kan man avskilja resolutioner, förklaringar och andra ställningstaganden av politisk natur som godkänts inom gemenskapen. Den fjärde gruppen består av internationella avtal som gemenskapen ingått och av internationella avtal mellan medlemsstater vilka hänför sig till verksamheten inom gemenskapen. Rättspraxis vid Europeiska gemenskapernas domstol samt gemenskapsrättens oskrivna rättsprinciper utgör den femte källan för gemenskapsrätten.

Regeringen anser att det ratifikationsförfarande som gäller ändringar i grundfördragen inte behöver ändras.

Rangordning mellan rättsakter

Frågan om rangordningen mellan rättsakter har tagits upp på konferensens dagordning med stöd av förklaring nr 16, som bifogats till Unionsfördragets slutakt. I förklaringen konstateras att konferensen skall undersöka i vilken utsträckning det är möjligt att ompröva klassificeringen av gemenskapsrättsakter i syfte att upprätta en lämplig rangordning mellan de olika kategorierna.

Enligt vissa initiativ som gäller rangordningen mellan rättsakter kunde gemenskapens normer delas in i tre grupper: 1) grundfördrag som medlemsstaterna godkänner, 2) gemenskapslagar som gemenskapen stiftar i kvalificerad lagstiftningsordning samt 3) detaljerade bestämmelser om genomförandet av dessa. Skapandet av en tydlig systematik t.ex. så att i grundfördragen endast stadgas om grunderna för gemenskapens kompetens och enskildas grundläggande fri- och rättigheter, kunde eventuellt kräva att en rangordning mellan rättsakter som påminner om rangordningen mellan författningar inom en nationalstat måste godkännas för gemenskapen.

En tydligare rangordning mellan rättsakter och framför allt en tydligare åtskiljning mellan lagstiftnings- och verkställighetsnormer skulle göra gemenskapens arbete öppnare och effektivare. De reformsträvanden som gäller rangordningen mellan rättsakter har dock oundvikligen sådana verkningar som återspeglar sig i institutionerna och förhållandena mellan dem och det kan vara svårt att nå överenskommelser om dem. Vissa medlemsstater kan eventuellt uppfatta fastställandet av en noggrann normhierarki och den behörighetsfördelning som därigenom skrivs in som ett tecken på att gemenskapen utvecklas i riktning mot en förbundsstat.

Regeringen anser inte att det är nödvändigt att skapa en rangordning mellan rättsakter.

Kommittéförfarande

I lagstiftningsförfarandet överför rådet i regel behörigheten att verkställa de bestämmelser som det antar på kommissionen. Medlemsstaterna har dock förbehållit rådet en del av rätten att meddela verkställighetsbestämmelser i form av

ett s.k. kommittéförfarande. Med kommittéförfarande avses att den verkställighetsmakt som rådet har överfört på kommissionen uppföljs i kommittéer som består av företrädare för medlemsstaterna.

Europaparlamentet har föreslagit att parlamentet också bör delta i utövandet av den verkställighetsmakt som överförts på kommissionen. Parlamentet har ingen verkställighetsmakt ens i fråga om de beslut som fattas enligt medbestämmandeprocéduren. Parlamentet har samtyckt till en tillfällig överenskommelse i frågan i december 1994 (modus vivendi).

Kommittéförfarandet ökar å ena sidan medlemsstaternas inflytande då detaljerade verkställighetsbestämmelser utarbetas men fördröjer verkställigheten av besluten, om det tillämpas regelbundet och inte endast i exceptionella fall. Å andra sidan ger förfarandet medlemsstaterna bättre möjligheter att övervaka kommissionens verkställighetsåtgärder. Med tanke på effektiviteten vore det viktigt att rådet koncentrerar sig på sin roll som lagstiftare och kommissionen sköter verkställighetsåtgärderna.

Regeringen förhåller sig positiv till att användningen av kommittéförfarandet görs smidigare och till att kommissionens roll i samband med verkställandet stärks. Regeringen anser att det inte är ändamålsenligt att Europaparlamentet eller andra organ deltar i de verkställande kommittéerna.

Resurser

Med begreppet resurser avses frågor som gäller unionens egna tillgångar, unionens budgetförfarande och övervakningen av unionens utgifter.

Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 nåddes en överenskommelse om det s.k. Delors II-paketet, som innehöll de finansiella ramarna för EG:s budget 1993—1999. De institutioner som utövar budgetmakten i unionen, dvs. Europaparlamentet, rådet och kommissionen, tog in de finansiella ramarna i den interinstitutionella överenskommelse om budgetdisciplin och en förbättring av budgetförfarandet som de ingick. I samband med förberedelserna inför regeringskonferensen har det bl.a. föreslagits att bestämmelser om de finansiella ramarna skall tas in i grundfördraget. Beslut om huruvida budgetens finansiella ramar skall kvarstå efter år 1999 fattas nämnda år.

Unionens budgetförfarande är komplicerat. Kommissionen bereder ett budgetförslag och ministerrådet fattar beslut om det med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet kan ändra s.k. icke-obligatoriska utgifter. När det gäller de obligatoriska utgifterna, som bl.a. omfattar den gemensamma jordbrukspolitiken som tar den största delen av unionens budget i anspråk, får parlamentet endast framlägga förslag till ändringar. När det gäller utgifterna har det föreslagits att förfarandet förenklas genom att skillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter tas bort. Detta skulle öka parlamentets budgetmakt på ett sätt som skulle rubba den interinstitutionella balansen.

I syfte att effektivisera uppföljningen och övervakningen av utgifterna har det bl.a. föreslagits att revisionsrättens roll i bedrägeribekämpningen stärks.

Regeringen anser att det inte är ändamålsenligt att frågor som gäller egna tillgångar behandlas på konferensen. Regeringen ser inte heller att det finns något behov av att ta in bestämmelser om de finansiella ramarna i grundfördraget. Budgetförfarandet bör förenklas så att budgeten genomgår endast en behandling såväl i rådet som i parlamentet. Detta bör genomföras utan att rådets och parlamentets behörigheter ändras. I samband härmed bör bl.a. klassificeringen av utgifterna i budgeten i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter göras tydligare.

Regeringen understöder att revisionsrättens roll i bedrägeribekämpningen stärks och att kontrollen av användningen av gemenskapsmedel i allmänhet effektiviseras.

Politikområden

De frågor som hänför sig till gemenskapens kompetens utgör en egen helhet på konferensen. Å ena sidan kommer frågan om huruvida gemenskapens kompetens bör utvidgas inom något område av gemenskapspolitiken att behandlas och å andra sidan frågan om huruvida gemenskapen bör få kompetens inom något sådant område där den inte ännu har någon.

På basis av Unionsfördraget kommer frågan om huruvida energi, turism och räddningstjänst skall inkluderas i gemenskapens verksamhetsområden att behandlas. Inom dessa områden kan emellertid samarbetet mellan medlemsstater-na effektiviseras utan att grundfördragen ändras.

Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål, kan rådet dessutom tillämpa artikel 235. Artikeln gör det möjligt att vid behov inkludera nya områden i gemenskapens verksamhet inom grundfördragets gränser.

Av de politikområden som kommer att behandlas på konferensen och som redan hör till unionens verksamhetsområden har sysselsättning, den sociala dimensionen och miljöfrågor behandlats i avsnittena ovan. Av de andra motsvarande politikområdena som hör till gemenskapens verksamhetsområden förtjänar också konsumentfrågorna särskild uppmärksamhet. Frågan om behörighet i idrottsfrågor kan också komma upp på konferensens dagordning. Finland bör vara beredd på att denna fråga behandlas.

Utöver konsumenternas intressen gäller konsumentfrågorna i väsentlig grad också gemenskapens inre marknad. En fungerande konsumentpolitik inom gemenskapen är ägnad att öka konsumenternas förtroende, som är en förutsättning för att den inre marknaden skall fungera ordentligt.

Regeringen anser att gemenskapen i första hand bör utföra sina nuvarande uppgifter bättre. Det är inte nödvändigt att inkludera områdena energi, turism och räddningstjänst i gemenskapens verksamhetsområden. Frågan om en inkludering av räddningstjänsten i den tredje pelaren kunde däremot övervägas.

Regeringen anser att ändringar i syfte att trygga konsumenternas ställning på ett bättre sätt än för närvarande bör göras i grundfördragen.

3. Unionens yttre åtgärder

3.1. Unionens yttre dimension: globalt angreppssätt

Unionens yttre dimension omfattar en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och dessutom de yttre ekonomiska dimensioner (inkl. handelspolitik) och utvecklingspolitiken som hör till gemenskapens kompetens samt de yttre dimensioner (bl.a. visum- och immigrationspolitik) som hör till området för rättsliga och inrikesfrågor.

I reflektionsgruppen behandlades frågan om unionen bör få ställning som juridisk person. En sådan ställning skulle stärka unionens roll som internationell aktör, precisera sättet för hur unionen skall representeras, effektivisera unionens verksamhet inom andra och tredje pelaren och göra det lättare att förstå unionens struktur.

Regeringen anser att konsekvens bör iakttagas inom alla aspekter av unionens yttre dimension. Gemenskapsinstrumenten och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens medel bör användas på ett samordnat sätt så att unionen bättre kan klara av de internationella ekonomiska och politiska utmaningarna.

Samarbetet mellan de olika delområdena av den yttre dimensionen kan intensifieras inom ramen för den existerande institutionella strukturen. Ett globalt angreppssätt som sträcker sig över pelargränserna bör stärkas. Procedurerna bör utvecklas oavbrutet och förhållandet mellan Coreper och Politiska kommittén preciseras. Detta kräver inte nödvändigtvis några ändringar i grundfördragen.

Regeringen är beredd att utreda frågan om unionen skall få ställning som juridisk person.

3.2. Utvecklandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Fördraget om Europeiska unionen, som undertecknades i Maastricht, skapade en reell grund för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Före det koordinerade medlemsstaterna sin

utrikespolitik inom ramen för det europeiska politiska samarbetet (EPC). I Unionsfördraget fick samarbetet en mera bindande grund. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utsträcktes till att innefatta alla frågor som hänför sig till säkerheten inom EU, inbegripet en gemensam försvarspolitik på lång sikt som eventuellt i sinom tid kan leda till ett gemensamt försvar.

Enligt Unionsfördraget förs den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med gemensamma ståndpunkter och gemensamma åtgärder. Vid sidan av medlemsstaterna fick också kommissionen initiativrätt.

En gemensam utrikes- och säkerhetspolitik har bedrivits endast i ett par års tid. En samordning av medlemsstaternas synpunkter kräver träning. De resultat som uppnåtts efter Maastricht har ansetts otillräckliga. I vissa centrala internationella tvistefrågor har medlemsstaternas olika intressen utgjort ett hinder för gemensamma åtgärder. Som ett exempel kan nämnas de misslyckade strävandena i samband med krisen i före detta Jugoslavien.

Unionen har dock varit en aktiv och ansvarsbärande aktör i många internationella frågor, t.ex. i fredsprocessen i Mellanöstern. Unionen har överenskommit om flera gemensamma åtgärder. Ett globalt angreppssätt har tillämpats bl.a. vid utvecklandet av relationerna till Ryssland. Den primära förutsättningen för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik är medlemsstaternas politiska vilja att komma överens om och hålla fast vid ett gemensamt agerande utgående från gemensamt uppställda mål.

Ett av konferensens centrala mål är att effektivisera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vid beredningen i reflektionsgruppen och i de debatter som förts i medlemsländerna har man främst koncentrerat sig på beslutsfattandet och planerings- och representationsfrågan inom GUSP. Dessutom har frågan om unionens roll i konflikthanteringen och särskilt i den militära krishanteringen behandlats.

Regeringen anser att alla medlemsstaters intressen bör beaktas jämlikt då unionens verksamhet effektiviseras. Regeringen anser det vara viktigt att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken också i

fortsättningen drivs i form av ett samarbete mellan regeringarna, som baserar sig på medlemsstaternas inbördes förtroende och gemensamt ansvar. Utformningen av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik stärker unionen utåt och likaså den inre enhetligheten.

Beslutsfattandet

En förutsättning för effektiveringen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är att unionen har en klar uppfattning om de gemensamma säkerhetsintressena och säkerhetsbehoven. Med tanke på genomförandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik är politisk vilja en viktigare faktor än organisationernas struktur och beslutsprocedurerna.

Beslut om verkställigheten av gemensamt godkända beslut kan fattas med kvalificerad majoritet enligt Unionsfördraget. Hittills har förfarandet inte tillämpats en enda gång. Det väsentliga är att unionens politik utvecklas gemensamt. Uppnåendet av samförstånd garanterar att medlemsstaterna då de förbinder sig till överenskomna beslut också aktivt vill medverka till att de verkställs.

Flera medlemsstater anser att en effektivisering av GUSP kräver att förfarandet med beslut som fattas med kvalificerad majoritet måste användas i större utsträckning. En kommande utvidgning av unionen ställer stora krav också på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. En ökning av antalet medlemsstater och de politisk-geografiska specialintressena kan försvåra verksamheten inom GUSP, som stöder sig på enhetlighetsprincipen.

Regeringen anser att det är skäl att stöda användningen av beslut som kräver kvalificerad majoritet i frågor som gäller verkställandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Möjligheterna att använda beslut som kräver kvalificerad majoritet också i andra frågor bör undersökas. En förutsättning är att unionens mål i den aktuella frågan är tydliga och att det inte är fråga om någon medlemsstats livsviktiga intressen.

Extern representation

EU:s roterande ordförandeskap har uppfattats som problematiskt med tanke på kontinuiteten i verksamheten. Önskemål om att unionen

skulle bli mera synlig i världspolitikerna har framförts. Unionens dialogarrangemang med tredje länder och landgrupperingar tar ordförandeländernas och trojkans resurser i anspråk. Som en lösning har föreslagits att en manlig eller kvinnlig representant för GUSP skulle utses av Europeiska rådet.

En synligare verksamhet och kontinuitet inom unionen ger medborgarna bättre möjligheter att bedöma resultaten av GUSP. Unionen får en större internationell tyngd om den talar med en röst.

Regeringen anser att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bör bli mera synlig. När det gäller verkställandet har dock enligt regeringen ordförandelandet den primära rollen. Unionen har erfarenheter av att använda särskilda representanter i vissa begränsade uppgifter. Förfarandet kan utvecklas ytterligare. Däremot kan en permanent representant för GUSP snarare göra att bilden av ansvaret för unionens verksamhet utåt blir otydligare i stället för skarpare.

Planerings- och analysenhet, Europaparlamentet, finansiering

En otillräcklig beredning anses allmänt vara en av bristerna i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det råder ett stort samförstånd om behovet av en gemensam analys- och planeringsenhet. Med beaktande av GUSP:s karaktär som verksamhet mellan regeringarna är det naturligt att analys- och planeringsverksamheten placeras i samband med rådets sekretariat. Det viktigaste är dock att medlemsländernas och unionens, speciellt kommissionens, alla existerande resurser utnyttjas för fastställande av gemensamma intressen och mål.

Europaparlamentet ger noga akt på unionens yttre dimension. Utöver den behörighet som fastställs i grundfördragen har parlamentet dessutom inflytande också som opinionspåverkare. Informationen till parlamentet och beaktandet av parlamentets synpunkter har inte ännu fungerat på ett tillfredsställande sätt.

Finansieringen har visat sig vara problematisk när det gäller verkställandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I synnerhet i krissituationer bör unionen snabbt få tillgång till behövliga resurser. Rådets oberoende när det gäller operativa GUSP-beslut bör tryggas. För detta ändamål bör ett förfarande skapas som på

bästa sätt garanterar att medel kan lös göras tillräckligt smidigt och snabbt.

Regeringen anser det vara viktigt att en gemensam planerings- och analysenhet inrättas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Det naturliga skulle vara att enheten placeras vid rådets sekretariat. Parlamentets roll inom GUSP bör preciseras utgående från Unionsfördraget. Ett snabbt och smidigt förfarande bör skapas för finansieringen av verkställandet av GUSP. Regeringen anser att en effektivisering av GUSP inte till dessa delar nödvändigtvis kräver ändringar i grundfördragen.

3.3. Säkerhets- och försvarspolitik

Även om unionen och dess medlemsstater inte i rådande förhållanden är utsatta för något militärt hot, finns det i Europa och dess närområden osäkerhetsmoment som inverkar på säkerheten. De kräver en ny typ av beredskap. Efter det kalla kriget har behovet av internationella humanitära och fredsbevarande operationer och krishanteringsoperationer ökat.

Avsikten är att Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik skall utvecklas på regeringskonferensen så att unionen inom denna politik vid sidan av att vidta ekonomiska och politiska åtgärder också kan delta i militär krishantering.

Västeuropeiska unionen (VEU) har en viktig roll i utvecklandet av unionens försvarsdimension. Det anses nödvändigt att närma Västeuropeiska unionen och Europeiska unionen till varandra. På regeringskonferensen kommer alternativa sätt för organiserande av relationerna att behandlas. Alternativen är att EU och VEU kvarstår som separata organisationer, att VEU knyts till Europeiska unionen och underordnas den och att VEU integreras i EU. Om organisationerna knyts till varandra, anses detta skapa förutsätt-

ningar för effektiva och enhetliga yttre åtgärder från unionens sida. Frågan om att integrera VEU i unionen är inte aktuell.

Krishanteringsverksamheten kan skiljas från de egentliga försvarsuppdragen, som alltså för de länders del som hör till NATO skall skötas av denna organisation och som de militärt obundna medlemsstaterna sköter själva. I Unionsfördraget nämns ett gemensamt försvar som ett möjligt mål på lång sikt. I nuvarande förhållanden går utvecklandet av försvarsdimensionen ut på att stärka krishanteringsverksamheten och den fredsbevarande verksamheten.

För Finlands del är det nyttigt att den militära krishanteringen är en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där alla unionens medlemsstater jämbördigt deltar och fattar beslut. Alla EU:s medlemsstater bör ha likvärdiga möjligheter att delta också i verkställandet av de beslut som gäller krishanteringsoperationer och fattas inom ramen för GUSP. En medlemsstats rätt att självständigt fatta beslut i frågor som gäller dess säkerhet måste likväl respekteras. Målet bör vara effektiva gemensamma åtgärder inom unionen. Samtidigt måste varje medlemsstats självständiga beslutsfattande om deltagande i operationer säkerställas. Unionens verksamhet blir effektivare i och med att utrikes- och säkerhetspolitiken blir mera täckande. Detta stärker unionens och dess medlemsstaters säkerhet.

När relationerna mellan EU och VEU fastställs är det för Finlands del viktigt att unionens politiska ledarroll tryggas. VEU bör vara ett instrument för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, med hjälp av vilket de beslut som gäller militär krishantering genomförs. Finland anser att uppnåendet av detta mål är en av regeringskonferensens centrala uppgifter inom området för GUSP.

De praktiska arrangemangen inför regeringskonferensen och den fortsatta beredningen i Finland

Regeringskonferensen inleds i Turin med Europeiska rådets extra möte.

Under konferensen förs förhandlingar på utrikesministernivå. Ministermötena förbereds vid förhandlingar på tjänstemannanivå, som förs varje vecka och i vilka företrädare för medlemsstaternas utrikesministrar och för kommissionens ordförande deltar.

Förhandlingarna förs enligt det arbetsprogram och den tidtabell som ordförandelandet gjort upp. Dessa kommer att bygga på det mandat för konferensen som fastställs på mötet i Turin. Mandatet uppgörs utgående från reflektionsgruppens rapport, vilket möjliggör att alla de frågor som Finland anser viktiga kan behandlas på konferensen.

Målet är att Europeiska rådet i Florens i juni innevarande år skall få en mellanrapport om resultaten av konferensens första fulla förhandlingsrunda.

De länder som ingått Europa-avtal samt Cypern och Malta skall informeras om regeringskonferensens förlopp regelbundet varannan månad. Också EES-länderna och Schweiz skall få regelbunden information.

Frågan om Europaparlamentets roll vid konferensen avgörs på utrikesministernivå innan konferensen inleds. Finland kan understöda en

lösning, enligt vilken representanter för Europaparlamentet har rätt att närvara vid konferensens officiella sessioner och framföra sina åsikter om de frågor som behandlas.

I Finland leds förberedelserna inför regeringskonferensen inom statsrådet av EU-ministerutskottet. Frågor som hänför sig till utrikes- och säkerhetspolitiken och vid behov också andra frågor som kommer upp på konferensens dagordning behandlas dessutom i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

Regeringen anser att en öppen och regelbunden information till medborgarna om förberedelserna inför konferensen och om konferensens förlopp är synnerligen viktig. Den delegation för regeringskonferensen som tillsattes genom statsrådets beslut 21.9.1995 fortsätter sitt arbete under hela konferensen. Vid ingången av innevarande år tillsattes en arbetsgrupp vid statsrådets kansli som svarar för informationen i frågor som gäller regeringskonferensen samt om fördelningen av det regeringskonferensanslag som är avsett för medborgarorganisationer.

I enlighet med riksdagsordningen kommer regeringen att regelbundet informera riksdagen om konferensens förlopp och de beslut som fattas vid den.