

Regeringens proposition

2001/02:8

Nicefördraget

Prop.
2001/02:8

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 september 2001

Göran Persson

Anna Lindh
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (Nicefördraget) samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget. Syftet med fördraget är att inför den förestående utvidgningen effektivisera samarbetet i unionen.

Nicefördraget innehåller ändringar i de grundläggande fördragen och i vissa protokoll som hör till dem. I propositionen redovisas dessa ändringar.

Genom Nicefördraget överläts beslutanderätt i begränsad omfattning till Europeiska gemenskaperna (EG).

Ett tillträde till Nicefördraget föranleder en ändring av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I propositionen läggs fram förslag till en sådan lagändring. Lagändringen föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	6
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Tillkomsten av Nicefördraget.....	9
4.1	Regeringskonferensen.....	9
4.1.1	Sveriges prioriterade frågor	12
4.1.2	Dialogen med riksdagen	13
5	Nicefördragets uppbyggnad	14
6	Sveriges tillträde till Nicefördraget	14
6.1	De nya bestämmelserna i den första pelaren	15
6.2	De nya bestämmelserna i den andra pelaren.....	19
6.3	De nya bestämmelserna i den tredje pelaren	20
6.4	Andra ändringar beträffande Unionsfördraget.....	20
6.5	Konstitutionella överväganden	21
6.6	Varför Sverige bör tillträda det nya fördraget	26
6.7	Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	27
7	Institutionerna.....	28
7.1	Europaparlamentet	30
7.1.1	Antalet platser i Europaparlamentet	30
7.1.2	Övriga ändringar som rör Europaparlamentet	32
7.2	Rådet	32
7.2.1	Röstvikten i rådet.....	33
7.2.2	Övriga ändringar som rör rådet	37
7.3	Kommissionen	38
7.3.1	Kommissionens storlek och sammansättning	38
7.3.2	Övriga ändringar som rör kommissionen	40
7.4	Domstolen.....	41
7.4.1	Regeringskonferensen	43
7.4.2	Förhandlingsresultatet	43
7.5	Revisionsrätten.....	48
7.6	Övriga institutionella frågor.....	50
7.6.1	Ekonomiska och sociala kommittén (ESK)....	50
7.6.2	Regionkommittén	51
7.6.3	Europeiska centralbanken (ECB)	52
7.6.4	Europeiska investeringsbanken (EIB)	53
7.7	Europeiska rådets möten.....	54
8	Beslut med kvalificerad majoritet m.m.	54
8.1	Bestämmelser i Unionsfördraget	57
8.1.1	Särskilda representanter (artikel 23.2).....	57
8.1.2	Internationella avtal (artiklarna 24 och 38)	57
8.2	Bestämmelser i EG-fördraget	59

8.2.1	Åtgärder mot diskriminering (artikel 13)	59
8.2.2	Unionsmedborgarskap (artikel 18)	60
8.2.3	Visering, asyl, invandring och civilrättsligt samarbete (artikel 67)	61
8.2.4	Ekonomisk politik (artikel 100).....	63
8.2.5	Monetär politik (artikel 111.4)	64
8.2.6	Euro (artikel 123.4).....	64
8.2.7	Den gemensamma handelspolitiken (artikel 133)	64
8.2.8	Socialpolitik (artiklarna 137 och 144)	67
8.2.9	Industri (artikel 157.3).....	69
8.2.10	Ekonomisk och social sammanhållning (artiklarna 159 och 161)	70
8.2.11	Miljö (artikel 175.2)	72
8.2.12	Biståndssamarbete (artikel 181 a).....	73
8.2.13	Stadga för ledamöterna av Europaparlamentet (artikel 190.5)	73
8.2.14	Politiska partier på europeisk nivå (artikel 191)	74
8.2.15	Generalsekreterare och biträdande generalsekreterare (artikel 207.2)	75
8.2.16	Kommissionen (artiklarna 214.2 och 215)	75
8.2.17	Domstolens rättegångsregler (artiklarna 223, 224 och 225a)	76
8.2.18	Revisionsrätten (artiklarna 247.3 och 248.4)	76
8.2.19	Ekonomiska och sociala kommittén (artikel 259.1)	77
8.2.20	Regionkommittén (artikel 263)	77
8.2.21	Budget (artikel 279).....	78
9	Närmare samarbete.....	79
9.1	Gällande bestämmelser	80
9.2	Regeringskonferensen.....	81
9.3	Förhandlingsresultatet.....	82
10	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken	83
10.1	Säkerhets- och försvarspolitiska frågor	84
10.1.1	Regeringskonferensen	85
10.1.2	Förhandlingsresultatet	86
10.2	Övriga ändringar på GUSP-området.....	86
10.2.1	Närmare samarbete	86
10.2.2	Internationella avtal	86
10.2.3	Särskilda representanter.....	87
10.2.4	Röstviktningen i rådet.....	87
11	Samarbete i rättsliga och inrikes frågor.....	87
11.1	Europeiska enheten för rättsligt samarbete (Eurojust) (artiklarna 29 och 31 i Unionsfördraget)	88
11.2	Övriga ändringar på RIF-området.....	89
11.2.1	Närmare samarbete	89
11.2.2	Röstviktningen i rådet.....	89
11.2.3	Internationella avtal	89

11.2.4	Visering, asyl, invandring och civilrättsligt samarbete	89
12	Protokollet om de ekonomiska följderna av EKSG-fördragets upphörande	90
13	Övriga ändringar genom Nicefördraget	91
13.1	Bestämmelser i Unionsfördraget	91
13.1.1	Åtgärder mot en enskild medlemsstat (artikel 7)	91
13.2	Bestämmelser i EG-fördraget	92
13.2.1	EGT blir EUT (artikel 254)	92
13.2.2	Gemenskapens ståndpunkt i organ (artikel 300.2)	93
14	Regeringskonferens om unionens framtid.....	93
14.1	Regeringens arbete.....	94
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	96
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	99
Bilaga 3	Förkortningar	100
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 september 2001	102

Del 2

Bilaga 4	Nicefördraget
Bilaga 5	Protokollen
Bilaga 6	Slutakten med bifogade förklaringar

**OBS! Del 2 finns inte som bilaga här.
Den kan beställas hos
Riksdagens tryckeriexpedition
Telefon 08-786 58 10
Telefax 08-786 61 76**

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:8

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen,
2. godkänner Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

De fördrag och andra instrument som avses i 2 och 3 §§ är:

1. Fördraget den 18 april 1951 om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen
2. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen
3. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen
4. Konventionen den 13 november 1962 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna
5. Protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier
6. Fördraget den 22 april 1970 om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna
7. Fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen
8. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen
9. Fördraget den 10 juli 1975 om ändring av vissa bestämmelser i protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga

10. Fördraget den 22 juli 1975 om ändring av vissa finansiella bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

11. Akten den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 1 februari 1993 om ändring av nämnda akt

12. Fördraget den 28 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

13. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 24 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

14. Fördraget den 13 mars 1984 om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

15. Fördraget den 12 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

16. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 11 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

17. Europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

18. Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

19. Fördraget den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen

20. Amsterdamfördraget den 2 oktober 1997 om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, med förklaring av Sverige enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b i Fördraget om Europeiska unionen i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget

21. Nicefördraget den 26 februari 2001 om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem

21. Bilagor och protokoll som hör 22. Bilagor och protokoll som hör

till de fördrag och andra instrument till de fördrag och andra instrument Prop. 2001/02:8
som anges i 1–20. som anges i 1–21.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Den 14 februari 2000 samlades representanter för medlemsstaternas i Europeiska unionen (EU) regeringar för att inleda den regeringskonferens som stats- och regeringscheferna på Europeiska rådets möte i Köln år 1999 hade fattat beslut om. De politiska förhandlingarna om ett nytt fördrag avslutades vid Europeiska rådets möte i Nice den 11 december 2000. Efter en juridisk och språklig granskning undertecknades det nya fördraget och regeringskonferensens slutakt i Nice den 26 februari 2001.

Enligt artikel 12.1 i Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (Nicefördraget) skall det ratificeras av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i enlighet med artikel 12.2 i kraft den första dagen i den andra månaden efter den månad då det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats.

Innebörden av Nicefördraget och behovet av lagändringar har redovisats i departementspromemorian Nicefördraget EU:s regeringskonferens 2000 (Ds 2001:29). Promemorians lagförslag finns som *bilaga 1* till propositionen. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som har avgett svar finns i *bilaga 2*. Remissammanställning finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (Dnr UD 2001/794/ERS). En lista över de i propositionen förekommande förkortningarna finns i *bilaga 3*.

Nicefördraget i svensk text finns som *bilaga 4* till propositionen. De protokoll som antogs av medlemsstaterna i regeringskonferensen finns i *bilaga 5* och fördragets slutakt med de förklaringar som antogs respektive beaktades av medlemsstaterna i regeringskonferensen finns i *bilaga 6*.

I artiklarna 3 och 4 i Nicefördraget anges de ändringar som görs i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen respektive Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen. De hänvisningar som görs i propositionen till bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen gäller i tillämpliga delar även motsvarande bestämmelser i de förstnämnda fördragen.

4 Tillkomsten av Nicefördraget

4.1 Regeringskonferensen

Bakgrund

Den förra regeringskonferensen (1996–1997) ledde fram till att ett nytt fördrag, nämligen Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (Amsterdam-

fördraget), kunde antas (prop. 1997/98:58, bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197, SÖ 1999:4). Prop. 2001/02:8

Ett av huvudsyftena med den förra regeringskonferensen var att effektivisera arbetet i institutionerna inför den kommande utvidgningen av EU. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, uppnåddes flera viktiga resultat vad gäller att effektivisera arbetet i institutionerna och bl.a. infördes förenklade beslutsprocedurer och ett ökat inflytande för Europaparlamentet. På två av de centrala punkterna, nämligen röstreglerna i rådet och kommissionens sammansättning, visade det sig emellertid inte möjligt att nå en av alla parter accepterad lösning.

Resultatet i denna del blev i stället att den förra regeringskonferensen antog ett protokoll om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen (protokoll D.11, se SÖ 1999:4, s. 214). I protokollets första artikel anges att, när den första utvidgningen träder i kraft, kommissionen skall ”bestå av en medborgare från varje medlemsstat, förutsatt att vägningen av röster i rådet då har ändrats, antingen genom ny vägning av rösterna eller genom dubbel majoritet, på ett sätt som kan godtas av alla medlemsstater”. Enligt artikel 2 i protokollet skall minst ett år innan antalet medlemsstater överstiger 20 en regeringskonferens sammankallas för att utföra en grundlig översyn av de bestämmelser i fördragen som rör kommissionens sammansättning och institutionernas funktionsätt.

Belgien, Frankrike och Italien framförde i en förklaring om protokollet om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen att en påtagligt utvidgad användning av omröstning med kvalificerad majoritet utgjorde en del av de relevanta faktorer som borde beaktas vid avgörandet av frågorna om kommissionens sammansättning och vägningen av röster i ministerrådet (förklaring 6 som har bifogats slutakten, se SÖ 1999:4, s. 304).

Frågorna om röstviktningen i rådet, kommissionens storlek och sammansättning samt en utökad tillämpning av kvalificerad majoritet vid beslutsfattandet i rådet brukar allmänt benämnas de s.k. Amsterdam-resterna.

Vid Europeiska rådets möte i Luxemburg i december 1997 konstaterades på nytt att utvidgningen måste föregås av en förstärkning och förbättring av institutionernas funktion i enlighet med ovan nämnda protokoll D.11 om institutionerna. Europeiska rådet konstaterade i Wien i december 1998 att man vid det kommande Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 skulle fatta beslut om när och hur dessa institutionella frågor skulle lösas före utvidgningen.

Förberedelserna

Vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 fattades beslut om förberedelser och tidsplan för en kommande regeringskonferens.

I korthet innebar beslutet i Köln följande. Konferensen skulle behandla frågorna om röstviktningen i rådet vid beslutsfattande med kvalificerad majoritet, kommissionens storlek och sammansättning och en eventuell utökad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet i rådet. Konferensen kunde också komma att omfatta andra nödvändiga förändringar av fördragen beträffande EU:s institutioner, som hade ett

samband med de tre just nämnda frågorna och genomförandet av Amsterdamfördraget.

Före mötet i Köln fanns det ett förslag om att man skulle tillsätta en grupp av ”vise män” för att förbereda regeringskonferensen. Beslutet vid Europeiska rådets möte i Köln blev emellertid att ge ordförandelandet Finland i uppgift att på eget ansvar lägga fram en rapport som förklarade och redovisade olika sätt att lösa de utestående frågorna.

På grundval av konsultationer med bl.a. medlemsstaterna, kommissionen och Europaparlamentet och en teknisk genomgång av de aktuella frågeställningarna överlämnade det finländska ordförandeskapet en rapport till Europeiska rådet i Helsingfors den 10–11 december 1999. Det slogs fast att konferensen skulle behandla röstviktningen i rådet, kommissionens storlek och sammansättning och en eventuell utökad tillämpning av kvalificerad majoritet vid beslutsfattande i rådet samt andra nödvändiga ändringar i fördragen beträffande de europeiska institutionerna som kunde komma upp i samband med ovan nämnda frågor och vid genomförandet av Amsterdamfördraget. Något definitivt beslut om dagordningens omfattning fattades dock inte i Helsingfors.

Det slutliga politiska ansvaret för regeringskonferensen hade stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet, som också gav de övergripande politiska riktlinjerna för arbetet. Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors enades man dock om att ge utrikesministrarna i rådet för allmänna frågor (det s.k. allmänna rådet) det övergripande politiska ansvaret för konferensen. Arbetet skulle förberedas av en arbetsgrupp bestående av företrädare för varje medlemsstats regering. Kommissionens företrädare skulle delta på såväl politisk som förberedande nivå. Europaparlamentet fick ha två observatörer vid den förberedande arbetsgruppens möten och varje möte på ministernivå skulle föregås av en diskussion med Europaparlamentets talman.

Dagordningen för regeringskonferensen

Regeringskonferensen inleddes formellt av ministrarna i allmänna rådet den 14 februari 2000 under portugisiskt ordförandeskap. Under denna första halva av konferensen behandlades samtliga frågor, men fokus kom att ligga på frågan om en eventuell utökad tillämpning av kvalificerad majoritet vid beslutsfattande i rådet, domstolsreformer och dagordningens slutliga utformning. För att förbereda frågan om domstolsreformerna upprättades under den förberedande gruppen en grupp bestående av experter från samtliga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen, det s.k. ordförandeskapets vänner.

Inte heller vid Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira den 19–20 juni 2000 fastställdes dagordningen slutgiltigt. Den enda tilläggsfråga som ordförandeskapet rekommenderade att man skulle ta upp vid konferensen var frågan om närmare samarbete. I ordförandeskapets rapport, som noterades av Europeiska rådet, sades uttryckligen att frågorna om en stadga för de grundläggande rättigheterna och utformningen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna var att se som parallella processer. Den senare frågan återkom i det absoluta slutskedet av konferensen och ledde till vissa fördragsändringar (se avsnitt 10), medan stadgan förblev en politisk förklaring.

Från och med hösten år 2000 intensifierades arbetet i regeringskonferensen. De intensiva slutförhandlingarna inleddes vid Europeiska rådets möte i Nice den 8 december 2000. En politisk slutuppgörelse nåddes den 11 december 2000.

4.1.1 Sveriges prioriterade frågor

Det övergripande svenska målet för regeringskonferensen var att säkerställa en väl fungerande utvidgad union. En mycket omfattande dagordning för konferensen skulle kunna dra ut på tiden och medföra en risk för att EU:s utvidgning skulle skjutas på framtiden. Regeringen förespråkade därför en begränsad dagordning.

En viktig generell svensk utgångspunkt var att värna de mindre medlemsstaternas möjlighet till inflytande i EU. De mindre staterna i unionen har, såvitt gäller det överstatliga samarbetet inom EU, relativt sett en – i förhållande till befolkningens mängden – starkare ställning än de större staterna i unionen. En prioriterad fråga för Sverige var att säkerställa Sveriges relativa inflytande i EU, med bibehållande och stärkande av unionens effektivitet och legitimitet. Det var regeringens ambition att se till att Sverige inte hamnade i ett sämre läge, i fråga om inflytande, än andra i storlek jämförbara medlemsstater.

Förslag som i grunden skulle ändra den balans som i dag råder mellan större och mindre medlemsländer avvisades. Det ligger inte minst i de små medlemsstaternas intresse att EU verkligen fungerar effektivt. Samtidigt måste också de större medlemsstaterna uppfatta systemet som trovärdigt.

I fråga om röstviktningen i rådet ansåg regeringen att en uppgörelse borde grundas på en kompromiss mellan å ena sidan det förhållandet att medlemsstaterna är suveräna stater och å andra sidan medlemsstaternas folkmängd, eller med andra ord mellan principerna om ”en stat – en röst” och ”en medborgare – en röst”. Regeringens ambition var att bibehålla Sveriges relativa styrka i rådet och, om möjligt, rätta till den snedfördelning som reglerna innebar för Sveriges del. Sverige har nämligen, i motsats till den allmänna principen, en något mindre röstvikt – även *per capita* – än närmast större medlemsstater. Förändringen borde dessutom ske en gång för alla, så att inte omförhandling behövde ske så snart ett nytt land skulle anslutas till unionen. Lösningen på frågan om röstviktningen borde enligt regeringen också bygga på klara och objektiva kriterier och inte grundas på godtyckliga ändringar av dagens fördelning.

Regeringen ansåg att det ligger i Sveriges intresse att kommissionen även i fortsättningen har en stark och självständig ställning. Kommissionen måste också i framtiden vara en drivkraft för samarbetet i EU och vaka över fördragets tillämpning. Liksom under den förra regeringskonferensen (1996–1997) var den svenska positionen att varje medlemsstat även i fortsättningen borde ha rätt att nominera en ledamot av kommissionen med full rösträtt och ett eget ansvarsområde. Även principen om nationell likabehandling var central. Den var styrande för regeringens inställning till alla förslag om hierarkier eller rotation av ledamöter.

Regeringen förespråkade att reformer beträffande tillämpningen av omröstningsregler med kvalificerad majoritet i rådet skedde på grundval av en genomgång från fall till fall där de sakliga förutsättningarna i varje enskilt fall fick ligga till grund för Sveriges inställning. Detta blev också den metod som tillämpades, trots motstånd från ett antal medlemsstater som ansåg att frågan snarare borde diskuteras utifrån en generell princip om kvalificerad majoritet som huvudregel med endast ett fåtal undantag.

Regeringen förespråkade en övergång till beslut med kvalificerad majoritet i rådet i en rad fall på socialpolitikens område, på de områden av den inre marknaden som alltför krävde enhällighet samt på asyl- och migrationsområdet.

För familjerättens del var den svenska positionen att så långt möjligt söka behålla beslutsfattande med enhällighet. Bakgrunden till denna position var att Sverige inte skulle tvingas acceptera bestämmelser som inte går ihop med grundläggande svenska värderingar. De familjerättsliga reglerna är mycket starkt knutna till ett lands kulturella, ekonomiska och sociala särart. Familjerätten skiljer sig i detta avseende markant från civilrätten i övrigt.

Regeringen motsatte sig, förutom den grupp bestämmelser med EU-konstitutionell anknytning och bestämmelser om organens sammansättning som tidigt undantogs, även en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet, som ligger nära kärnan i den nationella suveräniteten. Regeringen motsatte sig också en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på områden där sådana förändringar skulle kunna leda till att beslut, som strider mot svensk grundlag, skulle kunna fattas mot vår vilja.

För att rusta domstolen att möta det ökande antalet mål och förkorta de redan alltför långa handläggningstiderna verkade regeringen aktivt för reformer och effektiviseringar av såväl domstolsstrukturen som arbetsformerna. Ambitionen var att öka effektiviteten och flexibiliteten i systemet samt att underlätta för senare reformer.

4.1.2 Dialogen med riksdagen

Löpande samråd med EU-nämnden ägde rum inför och under hela regeringskonferensen. Detta skedde i samband med ministerrådsmöten i allmänna rådet. Därtill hölls under hela förhandlingsarbetet regelbundna möten mellan förhandlingsledningen och en beredningsgrupp inom EU-nämnden med representanter för samtliga riksdagspartier för närmare information om förhandlingsläget. Även under själva slutförhandlingen i Nice skedde löpande samråd.

EU-nämnden fick också skriftliga promemorior i vilka regeringen redogjorde för de aktuella frågorna, förhandlingsförloppet samt regeringens position.

Föredragningar och samråd ägde även rum med konstitutionsutskottet och utrikesutskottet. Ansvariga statsråd lämnade vidare information i kammaren vid flera tillfällen.

Den nära och kontinuerliga dialogen med riksdagen bidrog till att Sverige kunde framföra de svenska positionerna i förhandlingen med kraft och på ett konstruktivt sätt.

Nicefördraget består av två delar som innehåller dels materiella ändringar bl.a. i de grundläggande fördragen, dels övergångs- och slutbestämmelser. Fördraget inleds med en kort ingress.

Den första delen i fördraget (artiklarna 1–6) innehåller materiella ändringar i

- Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget)
- Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget)
- Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget)
- Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Kol- och stålfördraget eller EKSG-fördraget)
- Protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken
- Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier.

Den andra delen i fördraget (artiklarna 7–13) innehåller övergångs- och slutbestämmelser.

Vid regeringskonferensen antogs 4 protokoll. Dessa har samma rättsliga status som de fördrag till vilka de fogas. Vid regeringskonferensen antogs även 24 gemensamma förklaringar och beaktades 3 ensidiga förklaringar av en eller flera medlemsstater.

Regeringskonferensens slutakt innehåller en förteckning över de texter som medlemsstaterna i konferensen antog eller beaktade, nämligen Nicefördraget, de 4 protokollen och samtliga förklaringar. Förklaringarna bifogas slutakten. Till skillnad från fördraget och protokollen utgör slutakten inte en del av gemenskapsrätten. Den rättsliga statusen av de förklaringar som har fogats till slutakten bör ses mot bakgrund av de tolkningsbestämmelser, vilka finns i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten och som kodifierar den allmänna folkrättens regler om tolkning av internationella överenskommelser. Det är emellertid ytterst EG-domstolen som avgör vilken rättsverkan som förklaringarna skall tillerkännas.

6 Sveriges tillträde till Nicefördraget

För att åskådliggöra samarbetet inom EU brukar man beskriva detta som ett samarbete inom tre pelare.

Det traditionella gemenskapssamarbetet återfinns i den första pelaren och grundar sig på EG-fördraget. I denna pelare finns även samarbetet inom de övriga gemenskaperna, dvs. det samarbete som grundas på Kol- och stålfördraget samt Euratomfördraget. Sålunda hör samarbetet i bl.a. tull- och handelspolitiska frågor, den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen (EMU), miljöpolitiken, socialpolitiken, visering, asyl och invandring samt civilrättsligt samarbete hemma i den första

pelaren. På grundval av fördragen och gemenskapslagstiftningen har en särskild rättsordning, EG-rätten eller gemenskapsrätten, utvecklats. Samarbetet brukar betecknas som överstatligt bl.a. genom att medlemsstaterna har överlämnat viss beslutanderätt till EG. De beslut som gemenskapsinstitutionerna fattar kan sålunda direkt skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda i medlemsstaterna.

Samarbetet i den andra pelaren rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Samarbetet i den tredje pelaren rör polis-samarbete och straffrättsligt samarbete. Samarbetet i dessa pelare grundas på Unionsfördraget. Medlemsstaterna är bundna av de gemensamma besluten på samma sätt som normalt följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättens regler. Det är alltså frågan om ett mellanstatligt samarbete i dessa pelare.

Nicefördraget innehåller bestämmelser som utgör ändringar i eller tillägg till EG-fördraget, Kol- och stålfördraget, Euratomfördraget och Unionsfördraget. Det nya fördraget påverkar samarbetet i alla de tre pelarna. Nicefördraget, liksom de nämnda grundläggande fördragen, är att betrakta som en sedvanlig folkrättslig överenskommelse. Fördraget skall, i enlighet med artikel 12.1 i fördraget, ratificeras av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. För att Sverige skall kunna tillträda Nicefördraget måste därför de konstitutionella förutsättningarna för detta vara uppfyllda.

I det följande presenteras först helt kort de nya bestämmelserna i de tre pelarna. Regeringen tar därvid kortfattat ställning till om det genom Nicefördraget sker någon överlåtelse av beslutanderätt. Mot bakgrund av dessa ställningstaganden utvecklar och sammanfattar regeringen frågan om överlåtelse av beslutanderätt och gör konstitutionella överväganden, dvs. en undersökning av om de konstitutionella förutsättningarna för ett tillträde till Nicefördraget är uppfyllda. Därefter redovisar regeringen varför den anser att Sverige bör tillträda det nya fördraget. Slutligen presenterar regeringen den s.k. anslutningslagen och de ändringar av lagen som är nödvändiga.

6.1 De nya bestämmelserna i den första pelaren

Regeringens bedömning: De nya bestämmelserna i den första pelaren innebär att beslutanderätt i vissa fall överläts till EG. Överlåtelsen är av begränsad omfattning.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig särskilt i frågan, *Uppsala tingsrätt* och *Kommerskollegium*, delar regeringens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Genom Amsterdamfördraget gavs möjligheter till *närmare samarbete* mellan medlemsstaterna i den första pelaren. Genom Nicefördraget ändras dessa bestämmelser något. Ett beslut om att upprätta ett närmare samarbete skall som hittills fattas med kvalificerad majoritet, men en medlemsstat får begära att frågan hänskjuts till Europeiska rådet. Europeiska rådet behöver emellertid inte

fatta något formellt beslut. Det räcker att frågan hänskjuts till Europeiska rådet för att ministerrådet skall kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet (artikel 2.1 i Nicefördraget). Samma förfarande gäller för närmare samarbete i den tredje pelaren. I artiklarna 1.11–1.14 i Nicefördraget anges gemensamma bestämmelser om närmare samarbete. Ett närmare samarbete innebär inte att beslutanderätt överläts till EG.

En av regeringskonferensens huvudfrågor var att utöka tillämpningsområdet för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet. Det finns därför ett flertal bestämmelser i EG-fördraget, vilka genom Nicefördraget har blivit föremål för en ändring av *omröstningsreglerna*, dvs. rådet har tidigare fattat beslut med enhällighet men det nya fördraget anger kvalificerad majoritet för beslutsfattandet. Ett exempel på en sådan bestämmelse är *artikel 100* i EG-fördraget som rör den ekonomiska och monetära politiken. Ändringen innebär att rådet kan fatta beslut med kvalificerad majoritet dels om lämpliga åtgärder med hänsyn till det ekonomiska läget, dels om ekonomiskt bistånd från gemenskapen till en medlemsstat som har, eller allvarligt hotas av, stora svårigheter till följd av osedvanliga händelser utanför medlemsstatens kontroll (artikel 2.5 i Nicefördraget). Ett annat exempel är *artikel 207.2* i EG-fördraget där ändringen innebär att rådet skall utse generalsekreteraren och den ställföreträdande generalsekreteraren genom beslut med kvalificerad majoritet (artikel 2.20 i Nicefördraget). Flera bestämmelser i Nicefördraget anger att rådet skall fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget, dvs. medbeslutandeförfarandet. Ett exempel på en sådan bestämmelse är den nya *artikeln 67.5* i EG-fördraget som innebär att rådet, om gemenskapslagstiftning har antagits i relevanta delar, skall besluta med kvalificerad majoritet och att medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget skall tillämpas bl.a. vad gäller vissa åtgärder som rör asyl och åtgärder som rör civilrättsligt samarbete med undantag för frågor som berör familjerätten (artikel 2.4 i Nicefördraget). En ändring av beslutsformen i rådet från enhällighet till kvalificerad majoritet, eventuellt i kombination med ett medbeslutandeförfarande, innebär i sig inte att ytterligare beslutanderätt överläts till EG.

Artikel 133 i EG-fördraget, som gäller gemenskapens yttre ekonomiska förbindelser, har ändrats på så sätt att beslut om förhandlingar om och ingående av avtal med tredje land eller en internationell organisation på områdena handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter i princip skall fattas med kvalificerad majoritet (artikel 2.8 i Nicefördraget). I bestämmelsen görs emellertid flera viktiga undantag från denna huvudregel. Beslutsfattande med enhällighet krävs dels för avtal som innehåller bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att anta interna regler, dels för avtal som rör områden som ännu inte varit föremål för en intern reglering inom EG. Dessutom skall beslut om förhandlingar om och ingående av avtal på vissa områden som kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster samt sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa alltid fattas i samförstånd mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Den nya bestämmelsen innebär inte att ytterligare beslutanderätt överläts till gemenskapen.

I det nya fördraget har bestämmelser införts som innebär att nya *rättsliga grunder* har skapats. Genom Nicefördraget införs en ny

avdelning i EG-fördraget, nämligen avdelning XXI som avser ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land (artikel 2.16 i Nicefördraget). Syftet med den nya bestämmelsen, *artikel 181a*, är att skapa en särskild rättslig grund för annat samarbete än det som avses i avdelning XX och som enbart rör samarbetet med utvecklingsländer. Det kan t.ex. vara fråga om program om ekonomiskt och tekniskt samarbete med länderna i Central- och Östeuropa. Vad gäller dessa frågor har rådet hittills fattat sina beslut med artikel 308 i EG-fördraget som rättslig grund. Genom den nya bestämmelsen överläts således ingen ny beslutanderätt till EG. *Artikel 191* i EG-fördraget anger bl.a. att politiska partier på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. Genom Nicefördraget skapas, med ett tillägg till denna bestämmelse, en särskild rättslig grund för att fastställa regler för europeiska politiska partier och deras finansiering (artikel 2.19 i Nicefördraget). Den nya bestämmelsen innebär inte heller någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt till EG. Regeringskonferensen antog en förklaring av vilken bl.a. framgår att bestämmelserna i artikel 191 inte innebär någon överföring av behörighet till EG och inte påverkar tillämpningen av relevanta nationella konstitutionella bestämmelser (*gemensam förklaring 11*). En ny rättslig grund skapas även t.ex. genom den nya artikeln 229a i EG-fördraget och *artikel 4.2 i protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen* – se nedan.

Flera bestämmelser i Nicefördraget rör den nya befogenhet som rådet får att *nominera och utse ledamöter* i olika organ. Genom Nicefördraget skall rådet, på stats- eller regeringschefsnivå, med kvalificerad majoritet, och i enlighet med nya *artikeln 214.2* i EG-fördraget, nominera den person som rådet vill utse till kommissionens ordförande. Rådet skall vidare med kvalificerad majoritet dels nominera övriga ledamöter av kommissionen, dels genom beslut med kvalificerad majoritet utse ordföranden och de övriga ledamöterna av kommissionen (artikel 2.22 i Nicefördraget). Om en ledamot entledigas, avsätts eller avlider skall en ersättare för den återstående mandattiden, enligt nya *artikeln 215*, utses av rådet genom ett beslut med kvalificerad majoritet. Om en ersättare behöver utses för ordföranden under återstoden av mandattiden skall förfarandet i artikel 214.2 tillämpas (artikel 2.23 i Nicefördraget). Enligt gällande bestämmelser är det medlemsstaternas regeringar i samförstånd som skall fatta samtliga dessa beslut. De nya bestämmelserna förutsätter därför att beslutanderätt överläts till EG. De nya artiklarna 127.2 i Euratomfördraget och 10.2 i Kol- och stålfördraget respektive nya artiklarna 128 andra och tredje styckena i Euratomfördraget samt 12 andra och tredje styckena i Kol- och stålfördraget innehåller motsvarande bestämmelser. Rådet får även befogenhet att utse ledamöterna av de särskilda rättsinstanserna – se nedan.

Genom Nicefördraget får rådet, med stöd av nya *artikeln 225a första stycket* i EG-fördraget och genom ett enhälligt beslut, upprätta särskilda rättsinstanser som knyts till förstainstansrätten (artikel 2.32 i Nicefördraget). De särskilda rättsinstanserna har till uppgift att i första instans pröva och avgöra vissa grupper av ärenden på särskilda områden. I rådsbeslutet om att upprätta en särskild rättsinstans skall bestämmelser om rättsinstansens sammansättning fastställas och omfattningen av dess behörighet preciseras. Rådet har, genom nya *artikel 225a fjärde stycket* i

EG-fördraget, fått befogenhet att genom enhälligt beslut utse ledamöterna av de särskilda rättsinstanserna. Bestämmelsen förutsätter, såvitt gäller rådets befogenhet att utse ledamöterna, en viss överlåtelse av beslutanderätt. De nya artiklarna 140b fjärde stycket i Euratomfördraget och 32e fjärde stycket i Kol- och stålfördraget innehåller motsvarande bestämmelser. Bestämmelsen i övrigt föranleder inte att någon ytterligare beslutanderätt överläts till EG.

Genom en ny bestämmelse, artikel 229a i EG-fördraget, får rådet enhälligt anta bestämmelser för att ge domstolen behörighet att avgöra tvister som rör industriellt rättsskydd (artikel 2.33 i Nicefördraget). Den nya bestämmelsen tar främst sikte på att skapa en möjlighet för domstolen att döma i tvister mellan enskilda – fysiska eller juridiska personer – om giltigheten av och intrång i patent. Bestämmelsen i Nicefördraget föranleder ingen överlåtelse av beslutanderätt från medlemsstaterna till EG eftersom medlemsstaterna skall anta dessa bestämmelser i enlighet med sina konstitutionella regler.

Genom ändringar i Nicefördraget får rådet utökade befogenheter att besluta om fördragsändringar, s.k. *förenklat ändringsförfarande*. Artikel 48 i Unionsfördraget anger den procedur som skall tillämpas vid ändringar i de grundläggande fördragen. Enligt artikeln skall ändringar ratificeras av samtliga medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Ett förenklat ändringsförfarande finns emellertid fördragsfäst vad gäller vissa bestämmelser som rör domstolen – se t.ex. artiklarna 221 fjärde stycket, 222 tredje stycket och 245 andra stycket i EG-fördraget. Enligt dessa artiklar kan rådet enhälligt besluta om att ändra i fördraget och i domstolens stadga. Genom ändringen i *artikel 245* i EG-fördraget ges rådet möjlighet att i större omfattning med enhällighet besluta om att ändra i domstolens stadga såvitt gäller i första hand domstolens organisation (artikel 2.35 i Nicefördraget). Bestämmelsen förutsätter att ytterligare beslutanderätt överläts till EG. De nya artiklarna 160 andra stycket i Euratomfördraget och 45 andra stycket i Kol- och stålfördraget innehåller i stort motsvarande bestämmelser. Europeiska investeringsbankens stadga är som protokoll fogad till EG-fördraget. Genom Nicefördraget införs en möjlighet till ett förenklat ändringsförfarande av investeringsbankens stadga (artikel 2.43 i Nicefördraget). Enligt den nya bestämmelsen, *artikel 266 tredje stycket* i EG-fördraget, kan rådet med enhällighet besluta om att ändra vissa bestämmelser i stadgan. Den nya bestämmelsen förutsätter att beslutanderätt överläts till EG.

Artikel 4.2 i protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen fastställer kommissionens sammansättning när unionen har 27 medlemsstater. Efter vederbörliga ändringar i fördragen skall ledamöterna av kommissionen utses på grundval av en jämlik rotation, för vilken rådet genom enhälligt beslut skall fastställa närmare föreskrifter. Genom den nya bestämmelsen skapas en ny rättslig grund för rådet att besluta om bindande föreskrifter såvitt gäller kommissionens sammansättning. Detta förutsätter att medlemsstaterna överlåter viss beslutanderätt till EG.

De nya bestämmelserna i den första pelaren innebär sammanfattningsvis att beslutanderätt i vissa fall överläts till EG. Överlåtelsen måste anses vara av begränsad omfattning. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.5.

Regeringens bedömning: De nya bestämmelserna i den andra pelaren innebär inte att någon beslutanderätt överläts till EU.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern (JK)* har yttrat sig i frågan. Regeringen behandlar JK:s synpunkter i avsnitt 6.5.

Skälen för regeringens bedömning: För att öka effektiviteten i den andra pelaren införs bestämmelser som innebär att rådet i vissa fall skall fatta beslut med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

Rådet skall, enligt nya *artikeln 23.2* första stycket i Unionsfördraget, fatta beslut med kvalificerad majoritet om att utse en särskild representant som skall ha mandat för särskilda politiska frågor i enlighet med artikel 18.5 i Unionsfördraget (artikel 1.3 i Nicefördraget).

Rådet kan på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), med stöd av *artikel 24* i Unionsfördraget, ingå internationella avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer. När ett sådant avtal syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt i den andra pelaren skall rådet, efter ändring av bestämmelsen, fatta beslut med kvalificerad majoritet och avtalet skall vara bindande för unionens institutioner (artikel 1.4 i Nicefördraget).

Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) inrättades genom rådets beslut av den 22 januari 2001 (2001/78/GUSP). Genom ändringarna i Nicefördraget (artikel 1.5) fördragsfästs den roll som KUSP skall ha. Rådet får i vissa fall bemyndiga KUSP att fatta lämpliga beslut om den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av en krishanteringsinsats. Rådet fattar sitt beslut i enlighet med artikel 23 i Unionsfördraget.

Genom Nicefördraget ges en möjlighet till *närmare samarbete* i den andra pelaren (artikel 1.6 i Nicefördraget). Det närmare samarbetet kan endast avse genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt i den andra pelaren. Frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser får inte bli föremål för närmare samarbete. Rådsbeslutet om att upprätta ett närmare samarbete fattas i enlighet med artikel 23.2 andra och tredje styckena i Unionsfördraget. Detta innebär att om en medlemsstat förklarar att den av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik avser att motsätta sig att beslutet fattas med kvalificerad majoritet kan frågan hänskjutas till Europeiska rådet för enhälligt beslut, där alltså ett s.k. nationellt veto kan läggas fram. Rådsbeslutet om att tillåta en medlemsstat att delta i ett närmare samarbete fattas med kvalificerad majoritet. I artiklarna 1.11–1.14 i Nicefördraget anges gemensamma bestämmelser om närmare samarbete. EG-domstolen har inte genom Nicefördraget fått någon behörighet i den andra pelaren att pröva om de i fördraget noga angivna förutsättningarna för ett närmare samarbete är uppfyllda.

De nya bestämmelserna i den andra pelaren innebär inte att någon beslutanderätt överläts till EU. Skälen för detta utvecklas ytterligare i avsnitt 6.5.

Regeringens bedömning: De nya bestämmelserna i den tredje pelaren innebär inte att någon beslutanderätt överläts till EU.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern (JK)* har yttrat sig i frågan. Regeringen behandlar JK:s synpunkter i avsnitt 6.5.

Skälen för regeringens bedömning: De nya bestämmelserna i artikel 24 i Unionsfördraget rör även frågor om polissamarbete och straffrättsligt samarbete i den tredje pelaren (*artikel 38* i Unionsfördraget). När ett avtal som gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete avser en fråga där kvalificerad majoritet krävs för antagande av interna beslut eller åtgärder skall rådet besluta med kvalificerad majoritet och avtalet skall vara bindande för unionens institutioner (*artikel 1.4* i Nicefördraget).

Genom Nicefördraget understryks den roll som Europeiska enheten för rättsligt samarbete (*Eurojust*) har i kampen mot grov organiserad brottslighet (*artiklarna 1.7 och 1.8* i Nicefördraget).

Genom Amsterdamfördraget gavs möjligheter till *närmare samarbete* mellan medlemsstaterna i den tredje pelaren. Genom Nicefördraget ändras dessa bestämmelser något. Ett beslut om att upprätta ett närmare samarbete skall som hittills fattas med kvalificerad majoritet, men en rådsmedlem kan begära att frågan hänskjuts till Europeiska rådet. Europeiska rådet behöver inte fatta något formellt beslut. Det räcker, på samma sätt som gäller för ett närmare samarbete i den första pelaren, att frågan hänskjuts till Europeiska rådet för att ministerrådet skall kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet (*artikel 1.9* i Nicefördraget). I artiklarna 1.11–1.14 i Nicefördraget anges gemensamma bestämmelser om närmare samarbete.

De nya bestämmelserna i den tredje pelaren innebär inte att någon beslutanderätt överläts till EU. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.5.

6.4 Andra ändringar beträffande Unionsfördraget

Regeringens bedömning: De nya bestämmelserna som ger EG-domstolen viss behörighet till prövning av förfarandet i artikel 7 i Unionsfördraget innebär inte att någon beslutanderätt överläts till EU.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft något att invända i fråga om bedömningen att de nya bestämmelserna är förenliga med regeringsformen.

Skälen för regeringens bedömning: EG-domstolen har fått behörighet såvitt gäller de bestämmelser som avser förfarandet i artikel 7 i Unionsfördraget (*nya artikeln 46 e* i Unionsfördraget). Rådet kan enligt *nya artikeln 7* dels slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter principerna om frihet, demokrati och respekt för de

mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen, dels slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter dessa principer. Om rådet slår fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande har åsidosatt dessa principer får rådet också besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som staten har enligt Unionsfördraget, inbegripet statens rösträtt i rådet. Den behörighet som domstolen får genom Nicefördraget är begränsad till en prövning av procedurfrågorna.

De nya bestämmelserna innebär inte att någon beslutanderätt överläts till EU. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.5.

6.5 Konstitutionella överväganden

Konstitutionella bestämmelser som rör internationella avtal

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen är behörigheten att ingå internationella avtal förbehållen regeringen.

I vissa fall krävs att riksdagen godkänner det internationella avtalet. Enligt 10 kap. 2 § första stycket regeringsformen får regeringen inte ingå ett för riket bindande internationellt avtal utan att riksdagen har godkänt detta, om avtalet förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om avtalet i övrigt gäller något ämne i vilket riksdagen skall besluta. Dessutom krävs att riksdagen enligt 10 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen godkänner avtal som är av större vikt, även om de inte förutsätter någon åtgärd inom riksdagens behörighetsområde.

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen reglerar frågan om överlåtelse av beslutanderätt. Överlåtelse av beslutanderätt innebär att befogenheter att fatta beslut som annars tillkommer svenska organ, t.ex. riksdagen eller regeringen, överlämnas till exempelvis ett mellanstatligt organ. Det kan bl.a. vara fråga om att överlåta befogenheten att ingå internationella avtal (traktatmakten) eller att överlåta befogenheten att meddela bindande föreskrifter (normgivningsmakten).

10 kap. 5 § första stycket regeringsformen gör det möjligt att överlämna beslutanderätt, t.ex. traktatmakt eller normgivningsmakt, till EG. Bestämmelsen pekar ut EG och inte EU som mottagare av beslutanderätten. Det är riksdagen som fattar beslut om överlåtelsen. Beslutet skall fattas med tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. En förutsättning för att riksdagen skall kunna besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EG är att gemenskaperna har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I övrigt föreskrivs inte i bestämmelsen några uttryckliga begränsningar vad gäller möjligheten att överlåta beslutanderätt, varken vad gäller i sak eller i omfattning.

Av 10 kap. 2 § andra stycket regeringsformen framgår att om det finns en särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts, skall samma ordning iakttas vid godkännandet av avtalet. Innebär ett internationellt avtal att beslutanderätt överläts till EG, skall avtalet alltså

godkännas av riksdagen med minst tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Som nyss har sagts gäller som enda uttryckliga förutsättning för att riksdagen skall kunna besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EG att EG har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar regeringsformens och Europakonventionens. Av förarbetena till den gällande lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen (prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21, rskr. 1993/94:275, bet. 1994/95:KU9, rskr. 1994/95:24) framgår emellertid att en överlåtelse av beslutanderätt inte utan grundlagsändring kan ske i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om statskicketes grunder upphör att vara giltiga. Konstitutionsutskottet betonade i samma lagstiftningsärende vidare att riksdagens ställning som det främsta statsorganet inte genom överlåtelse av normgivningsmakt får urholkas i väsentlig grad. Vidare framhålls att 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen inte kan anses öppna en möjlighet att överlåta beslutsbefogenheter på det område som omfattar bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Här har utskottet särskilt pekat på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statskick, liksom allmän och lika rösträtt. Andra grundläggande konstitutionella principer som utskottet särskilt har pekat på är offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet samt andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. (Se bet. 1993/94:KU21, s. 27–28.)

Inför tillträdet till varje nytt fördrag inom EU måste därför bedömas om fördraget innebär att medlemsstaterna överlåter någon beslutanderätt. De frågor som måste besvaras är om de ändringar och tillägg som görs i de grundläggande fördragen genom Nicefördraget innebär någon överlåtelse av beslutanderätt dels vad gäller EG (den första pelaren), dels vad gäller EU (den andra och tredje pelaren). Innebär en ändring eller ett tillägg att beslutanderätt överlåts till EU är det, med nuvarande lydelse av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen, inte möjligt för Sverige att tillträda fördraget.

Överlåtelse av beslutanderätt

Regeringens bedömning: Nicefördraget innebär att beslutanderätt i begränsad omfattning överlåts till EG. Det finns inga konstitutionella hinder för att Sverige skall kunna tillträda det nya fördraget.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga de remissinstanser, förutom två, som uttryckligen har uttalat sig i frågan har antingen tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot regeringens bedömning att det inte finns några konstitutionella hinder för att Sverige skall kunna tillträda det nya fördraget. Bland de remissinstanser som delar regeringens bedömning finns t.ex. *Hovrätten för Västra Sverige*, *Uppsala tingsrätt*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Kommerskollegium*, *Marknadsdomstolen*,

Uppsala universitet, Lunds universitet och Sveriges advokatsamfund. Justitiekanslern, JK, gör bedömningen att regeringsformen inte medger en ratifikation av Nicefördraget såvitt avser nya artikeln 24 i Unionsfördraget. JK ifrågasätter om inte de nya möjligheterna att fatta beslut om internationella avtal med kvalificerad majoritet innebär en överlåtelse av regeringens traktatmakt och därmed en överlåtelse av beslutanderätt till EU. JK anför att ett för Sverige folkrättsligt bindande avtal skulle kunna komma till stånd utan att Sverige har biträtt avtalet. Den omständigheten att en stat kan göra förbehåll för konstitutionella krav och sålunda undgå att bli bunden av avtalet innan dessa krav har uppfyllts kan inte, menar JK, leda till en annan bedömning. Inte heller det förhållandet att en stat kan inlägga ett s.k. nationellt veto synes kunna åberopas till stöd för att regeringens traktatmakt inte inskränks. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* konstaterar att Nicefördraget bidrar till den pågående utvecklingen av unionsarbetet mot en mindre strikt uppdelning mellan pelarna. Fakultetsnämndens mening är att det därför skulle vara lämpligast om ratifikationen av Nicefördraget kunde anstå till dess den föreslagna grundlagsändringen (SOU 2001:19) hunnit genomföras. Fakultetsnämnden framhåller emellertid att förändringarna i Nicefördraget inte ändrar pelarstrukturen på ett avgörande sätt varför nämnden inte vill motsätta sig att Nicefördraget ratificeras utan föregående grundlagsändring.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitten 6.1–6.4 har ställning tagits till om det genom Nicefördraget sker någon överlåtelse av beslutanderätt i respektive pelare. I det följande vill regeringen utveckla några principiella resonemang.

Som framgår av avsnitt 4 var huvudfrågorna under regeringskonferensen röstviktingen i rådet, kommissionens storlek och sammansättning samt en utökad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet i rådet. Frågor om närmare samarbete och domstolsreformer diskuterades också under regeringskonferensen. Frågan om att ändra beslutsformen i rådet från enhällighet till kvalificerad majoritet och frågorna om närmare samarbete och domstolsreformer kommer att beröras i det följande.

För frågan om överlåtelse av beslutanderätt spelar det, såvitt avser den första pelaren, principiellt ingen roll vilken beslutsform som tillämpas i rådet (prop. 1993/94:114, s. 21). Rådet kan fatta besluten med enhällighet eller med kvalificerad majoritet. Den avgörande frågan är om det sker någon överlåtelse av beslutskompetens som annars tillkommer svenska organ. Det förhåller sig på samma sätt vad gäller den andra och tredje pelaren. I förarbetena till riksdagens godkännande av Amsterdamfördraget anförde utrikesutskottet (bet. 1997/98:UU13, s. 30) med anledning av samarbetet i den andra och tredje pelaren i Amsterdamfördraget att det ”faktum att ett beslut fattas med kvalificerad majoritet (eller att kommissionen, liksom medlemsländerna, har initiativrätt) innebär enligt utskottets uppfattning inte att samarbetet övergår från att vara mellanstatligt till att vara överstatligt. Det är inte beslutsformen som är avgörande utan i vad mån beslutsbefogenheter som annars tillkommer nationella organ förs över eller ej till en mellanstatlig organisation.” I detta sammanhang kan erinras om den nya artikeln 24 i Unionsfördraget (se avsnitt 6.2) där rådet i vissa fall skall fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Justitiekanslern har i sitt remissyttrande funnit anledning att ifrågasätta om inte de nya möjligheter som öppnas genom den nya artikeln 24, dvs. att fatta beslut om att ingå internationella avtal med kvalificerad majoritet, innebär en överlåtelse av regeringens traktatmakt och att artikeln därmed strider mot 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen eftersom den förutsätter överlåtelse av beslutanderätt till EU.

Regeringen vill med anledning av Justitiekanslerns uppfattning framföra följande. Artikel 24 förutsätter, som tidigare har nämnts, inte någon överlåtelse av beslutanderätt. Detta följer av punkten 5 i artikeln enligt vilken ett avtal inte skall vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. En sådan förklaring kan avges både när beslut skall fattas med enhällighet och när beslut fattas med kvalificerad majoritet. Detta innebär att i de fall en medlemsstat avger en förklaring enligt punkten 5, kommer något för den staten folkrättsligt bindande avtal inte till stånd förrän de konstitutionella kraven i medlemsstaten har uppfyllts och utgången av den prövning som därvid görs dessutom innebär att medlemsstaten vill bli bunden av avtalet. Bli utgången av t.ex. en parlamentsbehandling däremot att medlemsstaten inte vill bli bunden av avtalet uppstår aldrig någon folkrättslig bundenhet. Genom att avge en förklaring enligt punkten 5 förfogar således varje medlemsstat över om staten önskar bli bunden av avtalet och detta gäller oavsett vilken beslutsform som tillämpas i rådet.

Till detta kommer att medlemsstaterna enligt artikel 23.2 i Unionsfördraget kan motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under återopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. Vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas avgör varje medlemsstat suveränt. Härigenom är situationen i princip densamma som om beslut fortfarande alltid skall fattas med enhällighet.

För svenskt vidkommande gäller vid ingående av avtal enligt artikel 24 att regeringsformens bestämmelser måste iaktas fullt ut, dvs. regeringen måste fatta beslut om att ingå det aktuella avtalet och, i de fall så krävs, riksdagen lämna sitt godkännande. En förklaring enligt punkten 5 gör det möjligt för regeringen att uppfylla regeringsformens krav på t.ex. riksdagsgodkännande. En förklaring gör det också möjligt att i varje enskilt fall självständigt ta ställning till om Sverige önskar bli bundet av avtalet. Till detta kommer att regeringen, som har nämnts ovan, kan motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under återopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. I samband med riksdagens behandling av Amsterdamfördraget framhöll konstitutionsutskottet att det förhållandet att beslut i andra pelaren i vissa fall kan fattas med kvalificerad majoritet inte – mot bakgrund av den kvarstående vetorätten – påverkade den grundläggande mellanstatliga karaktären av samarbetet. Utskottet konstaterade avslutningsvis att några beslutsbefogenheter inte överlämnades (bet. 1997/98:UU13, s. 127). Ändringen av artikel 24 innebär alltså inte att beslutanderätt överförs till vare sig EG eller EU. Artikeln strider följaktligen inte mot 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Genom Amsterdamfördraget fördragsreglerades möjligheten för en majoritet av medlemsstaterna att gå in i ett närmare samarbete, s.k. flexibel integration. Detta närmare samarbete kunde enbart bedrivas i den

första och tredje pelaren. Genom Nicefördraget kommer närmare samarbete att kunna bedrivas även i den andra pelaren och de bestämmelser som avser den första och tredje pelaren ändras något.

Proceduren för rådet att besluta om att upprätta ett närmare samarbete måste hållas åtskild från proceduren att ändra de grundläggande fördragen. Ett närmare samarbete måste bedrivas inom de av medlemsstaterna i fördragen fastlagda ramarna, dvs. en förutsättning för samarbetet är att det faller inom unionens eller gemenskapens behörighet (artikel 1.11 i Nicefördraget). Det går inte att ändra de grundläggande fördragen genom ett rådsbeslut om att upprätta ett närmare samarbete. Det går därför inte heller att överföra ytterligare beslutanderätt till gemenskaperna genom ett sådant rådsbeslut. Överlåtelse av ytterligare beslutanderätt kräver fördragsändringar i enlighet med den procedur som anges i artikel 48 i Unionsfördraget. Dessa fördragsändringar skall ratificeras av samtliga medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. En annan sak är att medlemsstaterna kan komma överens om att i fördraget reglera t.ex. att ett beslut som rådet får fatta skall antas i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella regler. Någon överlåtelse av beslutanderätt sker då inte i samband med att staten tillträder fördraget utan först då medlemsstaterna nationellt beslutar om den överlåtelse som rådets beslut förutsätter. (Se nedan beträffande nya artikeln 229a i EG-fördraget.)

Genom Nicefördraget får rådet möjlighet att besluta om att upprätta särskilda rättsinstanser som knyts till förstainstansrätten (nya artikeln 225a i EG-fördraget). Den omständigheten att särskilda rättsinstanser upprättas förutsätter i sig inte att ytterligare beslutanderätt överläts från medlemsstaterna till EG. Verksamheten i de särskilda rättsinstanserna får ses som en organisationsfråga för domstolen som inte kräver ytterligare överlåtelse av beslutanderätt. Inte heller den nya bestämmelsen genom vilken rådet kan anta bestämmelser för att ge domstolen behörighet att avgöra tvister som rör industriellt rättsskydd föranleder, som tidigare nämnts, överlåtelse av beslutanderätt (nya artikeln 229a i EG-fördraget). Den nya artikeln i Nicefördraget förutsätter nämligen att medlemsstaterna skall anta dessa bestämmelser i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Som ovan har nämnts är det först genom det sistnämnda förfarandet som den nödvändiga behörighetsöverlåtelser aktualiseras och ytterligare beslutanderätt överläts från medlemsstaterna till EG.

EG-domstolen har genom Nicefördraget fått en ny behörighet såvitt gäller de bestämmelser som avser förfarandet i artikel 7 i Unionsfördraget. Den behörighet som domstolen får genom Nicefördraget är således begränsad till procedurfrågor och innebär inte att någon beslutanderätt som tillkommer svenska organ överförs från medlemsstaterna till domstolen. De beslut som domstolen fattar påverkar inte den nationella beslutanderätten.

Genom Nicefördraget får rådet nya befogenheter som innebär att rådet dels får nominera och utse ledamöter i olika organ, dels får besluta om vissa fördragsändringar, s.k. förenklat ändringsförfarande (se avsnitt 6.1). Enligt gällande bestämmelser tillkommer det medlemsstaterna att fatta beslut i dessa fall. Genom de nya bestämmelserna överförs denna beslutanderätt från medlemsstaterna till gemenskapsinstitutionen rådet.

Bestämmelserna förutsätter därför att beslutanderätt överläts till gemenskaperna.

Som tidigare har redovisats gäller enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen som förutsättning för överlåtelse av beslutanderätt till EG att EG har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen. I nu berört hänseende strider inte Nicefördraget mot kravet i 10 kap. 5 § regeringsformen.

Nicefördraget innebär alltså att beslutanderätt överläts till EG, men inte till EU. Av konstitutionsutskottets uttalanden i samband med tillkomsten av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen framgår att överlåtelse av beslutanderätt till EG inte kan ske i sådan omfattning att bestämmelserna i regeringsformen om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.1 är överlåtelsen av begränsad omfattning. Den beslutanderätt som genom Nicefördraget överläts till EG är varken i sak eller i omfattning av sådan natur att statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Inte heller tillsammans med vad som redan har överlåtits är överlåtelsen av sådan omfattning att det kan anses strida mot konstitutionsutskottets uttalande. Det finns således inga konstitutionella hinder för att Sverige skall kunna tillträda Nicefördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

6.6 Varför Sverige bör tillträda det nya fördraget

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner Nicefördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker att Sverige ratificerar Nicefördraget eller har inget att erinra. Sålunda anser t.ex. *Stockholms Handelskammare*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet*, *Företagarnas Riksorganisation*, *Landsorganisationen i Sverige* och *Tjänstemännens Centralorganisation* att det är positivt att Sverige ratificerar Nicefördraget. Ingen remissinstans avstyrker att Sverige tillträder fördraget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringskonferensens huvudmål var att förbereda unionen för utvidgningen. Att återknyta banden mellan de europeiska staterna, som har varit avskurna under flera decennier, måste anses vara en av de mest centrala uppgifterna i europeisk politik. Det gemensamma målet inom unionen, att säkra freden och säkerheten i Europa och att skapa garantier för fortsatt demokrati i de europeiska staterna, har skapat en stark vilja i stater, som ännu inte deltar i samarbetet, att ansluta sig till den politiska, ekonomiska och kulturella gemenskap som svetsar samman medlemsstaterna i unionen. Det är frågan om att göra Europas återförening möjlig.

Utvidgningen har varit en av de starkt prioriterade frågorna för Sverige. Sverige visade därför ett stort engagemang för dessa frågor under regeringskonferensen och var också mycket drivande för att söka

hitta lösningar för att genomföra de institutionella reformer som är nödvändiga för att kunna välkomna fler medlemmar i unionen.

I och med Nicefördraget har huvudmålet för regeringskonferensen uppnåtts. Medlemsstaternas regeringar har kommit överens om de institutionella förändringar som är nödvändiga för att samarbetet skall kunna fungera i en utvidgad union. Ändringarna i omröstningsreglerna säkrar en fungerande beslutsprocess, vilket är en förutsättning för en väl fungerande union. Fördraget innehåller även bestämmelser om den framtida fördelningen av platser i Europaparlamentet och sammansättningen av kommissionen. Genom fördraget underlättas även framtida anpassningar av EG-domstolens och förstainstansrättens procedurregler för att möta den ökade måltillströmning som utvidgningen kan antas innebära. Dessa ändringar leder till att unionen även i framtiden kan arbeta effektivt och därigenom uppfattas som trovärdig och meningsfull för medborgarna.

Nicefördraget innebär ett grundläggande framsteg för de av Sverige starkt prioriterade strävandena att genomföra en utvidgning av EU. Fördraget innebär inte att samarbetet inom unionen ändrar karaktär. Pelarstrukturen ändras inte på något avgörande sätt. Genom att tillträda Nicefördraget deltar Sverige aktivt för att möjliggöra Europas återförening.

Det ankommer på riksdagen att godkänna det nya fördraget. Enligt regeringens uppfattning finns, som framgår av det ovan anförda, goda skäl för att Sverige bör tillträda fördraget. Regeringen föreslår därför att riksdagen godkänner Nicefördraget och de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Ett tillträde till fördraget föranleder en ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

6.7 Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Regeringens förslag: Nicefördraget införs i förteckningen över de grundläggande fördragen m.m. i 4 § anslutningslagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga de remissinstanser som uttryckligen har uttalat sig i frågan har tillstyrkt lagförslaget eller har lämnat det utan erinran. Bland dessa remissinstanser märks *Riksdagens ombudsmän*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Justitiekanslern* och *Kommerskollegium*.

Skälen för regeringens förslag: I Sverige tillämpas den principen att ett internationellt avtal som Sverige har tillträtt inte omedelbart blir en del av den svenska rätten, utan på ett eller annat sätt måste införlivas med svensk rätt för att bli gällande inför svenska domstolar och andra myndigheter (SOU 1974:100, s. 44). En sådan metod är inkorporering. Inkorporeringen innebär att det i en lag eller en annan författning anges att det internationella avtalet eller delar av det skall gälla i Sverige. Detta innebär i sin tur att avtalsbestämmelserna, utan att omarbetas, överförs till svensk rätt och blir direkt tillämpliga som svensk författningstext. En

annan metod är transformering. Denna metod innebär att det internationella avtalet eller delar av det omarbetas till svensk författningstext.

Mot bakgrund av detta dualistiska synsätt i Sverige på förhållandet mellan svensk rätt och traktaträtt ansågs det krävas någon form av nationell lagstiftning för att 1994 års anslutningsfördrag skulle kunna införlivas med svensk rätt (prop. 1994/95:19, del 1, s. 500). Övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning till EU har därför tagits in i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, den s.k. anslutningslagen. I anslutningslagen föreskrivs att anslutningsfördraget och de grundläggande fördragen m.m. gäller här i landet med den verkan som följer av fördragen (2 §). Vidare föreskrivs i 3 § i lagen att gemenskapernas beslut gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av bl.a. de fördrag som anges i 4 §. I 3 § kommer således överlåtelse av beslutanderätt till gemenskaperna till uttryck. I 4 § räknas de fördrag och andra instrument upp som avses i 2 och 3 §§. Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget föranledde en ändring i 4 § anslutningslagen (SFS 1998:215 och SFS 1999:185).

Sveriges tillträde till Nicefördraget föranleder en ändring i 4 § anslutningslagen. Paragrafen bör ändras på det sättet att Nicefördraget läggs till i förteckningen i 4 §. Detta innebär att Nicefördraget införlivas med den svenska nationella rätten och blir gällande här i landet med den verkan som den övriga EG-rätten har.

Lagändringen skall träda i kraft vid fördragets ikraftträdande. Enligt artikel 12 i Nicefördraget skall fördraget ratificeras av de höga fördragslutande parterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den månad då samtliga ratifikationsinstrument har deponerats hos Italienska republikens regering.

Det kan inte nu förutses när samtliga förutsättningar för ikraftträdande av Nicefördraget är uppfyllda. Det bör ankomma på regeringen att bevaka detta och besluta när lagändringarna skall träda i kraft.

7 Institutionerna

Av artikel 7 i EG-fördraget framgår att Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten är institutioner som skall genomföra de uppgifter som har anförtrotts gemenskapen. Varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget.

Det viktigaste resultatet av regeringskonferensen är att den anses utgöra den genomgripande institutionella översyn som krävs innan unionen får fler än 20 medlemsstater. En mycket viktig del av förhandlingsresultatet är således det nya utvidgningsprotokoll och medlemsstaternas gemensamma förklaring som rör utvidgningen av EU.

Som framgår av avsnitt 4.1 antog den förra regeringskonferensen (1996–1997) ett protokoll om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen. Detta protokoll upphävs genom Nicefördraget och ersätts med ett nytt, *Protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen*, det s.k. utvidgningsprotokollet. Utvidgningsprotokollet innehåller de principer och metoder som skall tillämpas i vissa av institutionerna i det framtida samarbetet. Protokollet skall fogas till Unionsfördraget, EG-fördraget, Kol- och stålfördraget samt Euratomfördraget. Av protokollet framgår fördelningen av platser i Europaparlamentet, den nya röstviktningen i rådet och kommissionens sammansättning. Protokollet gäller emellertid endast för en union med 15 medlemsstater. Medlemsstaternas förhandlingsposition gentemot kandidatländerna regleras i en *gemensam förklaring (20)*, se nedan, som har fogats till slutakten.

Enligt artikel 2 i utvidgningsprotokollet blir den nya fördelningen av platser i Europaparlamentet gällande från och med den 1 januari 2004 och med verkan från och med valperioden 2004–2009. Den nya röstviktningen i rådet blir, enligt artikel 3, tillämplig från och med den 1 januari 2005 och regleringen av kommissionens sammansättning kommer, enligt artikel 4, att gälla från och med den 1 januari 2005 och med verkan från och med den dag då den första kommissionen därefter tillträder. Om utvidgningen påbörjas före år 2005 måste det i de kommande anslutningsfördragen tas in övergångsbestämmelser i enlighet med de principer som hittills har gällt för anslutningsförhandlingar.

I den *gemensamma förklaringen (20)* om utvidgningen av Europeiska unionen anges den förhandlingsposition, den s.k. gemensamma ståndpunkt, som medlemsstaterna kommer att inta vid anslutningsförhandlingarna med de tolv kandidatländer med vilka förhandlingar redan har inletts. Den gemensamma ståndpunkten om fördelningen av platser i Europaparlamentet, vägningen av röster i rådet, sammansättningen av Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) och sammansättningen av Regionkommittén skall överensstämma med vissa i förklaringen angivna tabeller för en union med 27 medlemsstater. Antalet platser i parlamentet, ESK och Regionkommittén för kandidatländerna samt deras röstetal i rådet kommer med rättsligt bindande verkan att fastställas i anslutningsfördragen.

Övriga ändringar

Nicefördraget innebär att även andra ändringar görs. Europaparlamentet får t.ex. ett ökat medbestämmande till följd av att medbeslutande-proceduren i artikel 251 i EG-fördraget tillämpas i större omfattning. Parlamentet får även en ökad rätt att väcka ogiltighetstalan i EG-domstolen. Rådet får nya befogenheter som innebär att det dels får nominera och utse ledamöter i kommissionen och ledamöter i de s.k. särskilda rättsinstanserna, dels får besluta om vissa fördragsändringar som rör domstolens stadga respektive Europeiska investeringsbankens stadga. Det nya fördraget ger ordföranden i kommissionen en starkare ställning. Ordföranden får t.ex. rätt att utse vice ordförande och rätt att begära att en ledamot skall avgå; kommissionskollegiet måste dock i

båda fallen godkänna ordförandens beslut. Ändringarna genom Nice-fördraget leder till reformer av domstolssystemet som kommer att underlätta framtida förändringar av domstolens arbetsformer. En nyhet är att särskilda rättsinstanser kan inrättas som skall pröva vissa typer av ärenden i första instans. Dessutom fördragsfästs att EG-domstolen och revisionsrätten skall bestå av en ledamot per medlemsstat. Revisionsrätten kan, enligt de nya bestämmelserna, inrätta avdelningar inom sig för att anta vissa kategorier av rapporter eller yttranden.

I det följande kommer utvidgningsprotokollet och den gemensamma förklaringen att kommenteras särskilt i anslutning till varje berörd institution. Även övriga ändringar som rör institutionerna kommer att beröras i respektive avsnitt. Tabeller över fördelningen av platser i parlamentet, den nya röstviktningen i rådet samt sammansättningen av ESK och Regionkommittén finns i del 2 av denna proposition.

7.1 Europaparlamentet

Europaparlamentets roll i samarbetet inom EU och platsfördelningen mellan medlemsstaterna hörde inte till de egentliga Amsterdamresterna, men fördelningen av antalet platser i Europaparlamentet var en fråga som krävde sin lösning inför EU:s förestående utvidgning.

Under regeringskonferensen diskuterades även förslag till andra ändringar som rör Europaparlamentet (se avsnitt 7.1.2).

7.1.1 Antalet platser i Europaparlamentet

Sammanfattning: Taket för antalet platser i Europaparlamentet höjs till 732. Sverige förutses ha 18 ledamöter i parlamentet efter utvidgningen.

Remissinstanserna: *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* efterlyser en fortsatt reformverksamhet bl.a. för Europaparlamentet som, enligt nämnden, framstår som alltför otympligt. Nämnden framhåller att den nationella representationsprincipen på sikt måste ge vika för ett europeiskt perspektiv.

Bakgrund: I dag fördelas Europaparlamentets 626 platser på 15 medlemsländer och 376 miljoner invånare. Sverige har med sina knappt nio miljoner invånare 22 platser. Platsfördelningen i Europaparlamentet – liksom röstviktningen i rådet – grundar sig på en kompromiss mellan principerna om ”en stat – en röst” och ”en medborgare – en röst”. I samband med den förra regeringskonferensen (1996–1997) beslutades att Europaparlamentet skulle bestå av högst 700 ledamöter oavsett hur många nya medlemmar EU får.

Då de 74 nya platserna inte räcker till för en fördelning mellan de nya medlemsstaterna efter dagens modell, var ett beslut om en ny ordning med annan fördelning av platserna i Europaparlamentet nödvändig.

Regeringskonferensen: Inledningsvis presenterades i konferensen två modeller för en fördelning av platserna i Europaparlamentet i en union med 27 medlemsländer: dels en utsträckning av den nuvarande

fördelningsmodellen, dels en proportionell fördelning direkt relaterad till befolkningsstorlek. Regeringens uppfattning var att dagens modell balanserar hänsynen till både medlemsstaternas och befolkningens representation i parlamentet och därför borde behållas så långt det är möjligt. EU är en union av såväl stater som folk och det är därför rimligt att inte låta befolkningstalen slå igenom i alltför stor utsträckning. Dessutom är proportionaliteten redan i dag större i parlamentet än i rådet.

Regeringens utgångspunkt när det gällde att fastställa lägsta antalet platser per medlemsstat var att varje medlemsstat måste ha tillräckligt många platser för att tillgodose kraven på representativitet för regioner, politiska partier etc. I förhandlingarna stannade man för ett lägsta antal platser om fem per medlemsstat, ett för svensk del tillfredsställande resultat.

Förhandlingsresultatet: Något oväntat, eftersom det under konferensens gång rått stor enighet mellan medlemsstaterna om att respektera taket på 700 ledamöter, ökades dock i slutförhandlingarna antalet platser i Europaparlamentet till högst 732. Detta berodde på att platserna i Europaparlamentet kom att bli en integrerad del i överenskommelsen om röstviktningen i rådet. I syfte att kompensera de medlemsstater som ansåg sig förfördelade i den senare frågan fördelades ytterligare ett antal platser i parlamentet mellan medlemsländerna. Den överenskomna platsfördelningen framgår av artikel 2 i *protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen*. Antalet platser för de nuvarande medlemsstaterna minskas med 91. Endast Tyskland och Luxemburg kommer i fortsättningen att ha samma antal ledamöter som i dag. Sverige kommer efter valet år 2004 att ha 18 ledamöter i Europaparlamentet.

Kandidatländernas platser i Europaparlamentet kommer att med rättsligt bindande verkan fastställas först i de olika anslutningsfördragen. I den *gemensamma förklaringen (20)* anges den gemensamma ståndpunkt om platsfördelningen som medlemsstaterna skall iaktta vid anslutningsförhandlingarna med kandidatländerna.

Den nya platsfördelning som följer av nya artikeln 190.2 första stycket i EG-fördraget träder i kraft den 1 januari 2004 men börjar tillämpas efter 2004 års val till Europaparlamentet. Vid denna tidpunkt kommer dock unionen sannolikt inte att ha 27 medlemsstater. Regeringskonferensen har därför beslutat om övergångsregler. För det fall ledamöterna från nuvarande medlemsstater tillsammans med ledamöterna från de kandidatländer som senast den 1 januari 2004 har undertecknat anslutningsfördraget har färre ledamöter än 732, skall antalet företrädare som utses genom 2004 års europaval ökas proportionellt till 732. Rådet skall fatta ett särskilt beslut om detta. Efter valet medges att den övre gränsen om 732 tillfälligtvis överskrids under resten av mandatperioden 2004–2009 i takt med att fler länder undertecknar anslutningsfördrag och plats skall beredas åt nya ledamöter.

Sammanfattning: Europaparlamentet får bl.a. ett ökat medbestämmande genom att medbeslutandeförfarandet tillämpas i större utsträckning samt får samma rätt som medlemsstaterna, rådet och kommissionen att väcka ogiltighetstalan i domstolen vad gäller rättsakter och samma rätt som dessa att inhämta domstolens yttrande om ett tilltänkt internationellt avtal är förenligt med gemenskapsrätten.

Remissinstanserna: *Företagarnas Riksorganisation* anser att det är positivt bl.a. för balansen mellan institutionerna att Europaparlamentet får ett ökat medbestämmande.

Förhandlingsresultatet: Förändringar vidtogs även i andra avseenden vad gäller Europaparlamentets verksamhet eller som har nära samband med denna verksamhet.

- Bestämmelserna i artikel 190.5 i EG-fördraget om möjligheten för Europaparlamentet att fastställa regler och allmänna villkor för hur parlamentets ledamöter skall utföra sina åligganden ändras (se avsnitt 8.2.13).
- Artikel 191 i EG-fördraget kompletteras med en särskild rättslig grund för att fastställa regler för europeiska politiska partier och deras finansiering (se avsnitt 8.2.14).
- Tillämpningsområdet för medbeslutandeförfarandet utökas. Förutom ovan nämnda artiklar om en stadga för Europaparlamentets ledamöter och europeiska politiska partier utsträcks förfarandet till att omfatta även beslut om regler för åtgärder mot diskriminering, visering och asyl, civilrättsligt samarbete samt vissa bestämmelser på det social-politiska området och för ekonomisk och social sammanhållning (se avsnitt 8).
- En koppling till medbeslutandeförfarandet och Europaparlamentets roll görs när det gäller närmare samarbete inom första pelaren. Omfattas ett område som är aktuellt för närmare samarbete av medbeslutandeförfarandet, krävs parlamentets samtycke för att sådant samarbete skall kunna inledas.
- Europaparlamentet får ökad rätt att väcka ogiltighetstalan i EG-domstolen (se avsnitt 7.4.2).
- Europaparlamentet får rätt att begära domstolens yttrande om fördragsförenligheten av tilltänkta internationella avtal (se avsnitt 7.4.2).
- Vid tillämpningen av det nya förfarandet i artikel 7 i Unionsfördraget – om åtgärder mot en enskild medlemsstat när det finns en klar risk för att landet allvarligt åsidosätter principerna i artikel 6.1 i Unionsfördraget – ges Europaparlamentet rätt att ta initiativ till sådana åtgärder samt att lägga in sitt veto inför rådets beslut (se avsnitt 13.1.1).

7.2 Rådet

En av de tre huvudfrågorna i regeringskonferensen var vägningen av rösterna i rådet. Sedan flera år gäller kvalificerad majoritet för de flesta

beslut inom EG. Inför kommande utvidgningar måste man bestämma vilken röstvikt de nya medlemsstaterna skall ha, liksom den andel av rösterna som skall krävas för kvalificerad majoritet.

Under regeringskonferensen diskuterades även förslag till andra ändringar som rör rådet (se avsnitt 7.2.2).

7.2.1 Röstvikten i rådet

Sammanfattning: En viss ändring av röstviktningen sker. Tröskeln för kvalificerad majoritet höjs något. Beslut måste stödjas av en majoritet av medlemsstaterna. Ett medlemsland kan kräva att de stater som står bakom beslutet också representerar minst 62 % av EU:s samlade befolkning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte yttrat sig särskilt i denna fråga. *Kommerskollegium* framhåller att Nicefördraget innebär bl.a. just det som regeringen ville undvika, nämligen krav på omförhandling vid varje ny utvidgning. Risken för blockeringar och dödlägen blir enligt kollegiet uppenbar och kommer då sannolikt att få återverkningar även på det övriga samarbetet. Kollegiet menar att lösningen i Nicefördraget är en mycket bräcklig kompromiss, men att den i vart fall skapar de nödvändiga förutsättningarna för att gå vidare med utvidgningen. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* påpekar att det ur ett nationellt svenskt perspektiv finns anledning att vara nöjd med förhandlingsresultatet vad gäller röstviktningen i rådet, men att det i ett utvidgningsperspektiv är helt nödvändigt med en fortsatt reformverksamhet.

Bakgrund: Av artikel 205.2 i EG-fördraget framgår att när rådets beslut skall fattas med kvalificerad majoritet skall medlemsstaternas röster vägas på ett i fördraget angivet sätt. Systemet innebär att varje medlemsstats röst har en viss vikt. De större medlemsstaterna har flera röster men inte i proportion till folkmängden. Spännvidden är för närvarande från tio röster för de största länderna (Tyskland, Frankrike, Italien och Förenade kungariket) till två för det minsta landet (Luxemburg). De större medlemsstaterna är alltså något underrepresenterade i förhållande till folkmängden. För närvarande har flertalet av dem ca tre fjärdedelar av den röstvikt de skulle ha haft vid en proportionell fördelning. De mindre staterna är överrepresenterade. Detta brukar kallas degressiv proportionalitet. Man kan se det som en sammanvägning mellan den mellanstatliga principen "en stat – en röst" och hänsyn till ländernas folkmängd. Medlemsstaterna är i praktiken indelade i "klasser" med samma antal röster och någorlunda samma folkmängd. Systemet är inte helt konsekvent. Tyskland har t.ex. efter återföreningen en väsentligt större folkmängd än de andra stora medlemsstaterna med samma röstvikt. Detsamma gäller Nederländerna. Sverige har något mindre röstvikt – även *per capita* – än närmast större medlemsstater.

För beslut med kvalificerad majoritet krävs för närvarande 62 röster av totalt 87. Det motsvarar ca 71 % av rösterna. Detta innebär att medlemsstater med minst 26 röster kan blockera ett beslut. I de fall då

det inte finns ett förslag från kommissionen, främst i andra och tredje pelaren, krävs dessutom att två tredjedelar av medlemsstaterna står bakom beslutet. I samband med den senaste utvidgningen enades medlemsstaterna om den s.k. Ioanninakompromissen, som i korthet innebär att medlemsstater som företräder mellan 23 röster (den gamla minimitröskeln för att blockera ett beslut) och 26 röster kan fördröja ett beslut upp till tre månader. I de fall det inte finns ett kommissionsförslag kan dessutom minst sex länder blockera ett beslut.

Regeringskonferensen: Inför de kommande utvidgningarna måste man bestämma vilken röstvikt de nya medlemsstaterna skall ha. Det var inte helt givet hur man skulle placera in vissa av kandidatländerna, inte ens om man skulle fortsätta med de nuvarande röstreglerna. Man måste också bestämma den andel av rösterna som skall krävas för kvalificerad majoritet.

De större medlemsstaterna begärde liksom tidigare att röstviktningen skulle ändras till deras fördel. Detta motiverades, utöver den kompensation som överenskommits i Amsterdamfördraget (se avsnitt 4.1) med att ökad hänsyn till ländernas folkmängd skulle ge en större s.k. demokratisk legitimitet och med föreställningen att de större medlemsstaterna skulle ha missgynnats genom utvidgningarna. Spanien åberopade också en gemensam förklaring 50, som antogs av den förra regeringskonferensen (1996–1997), om protokollet om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen. Av förklaringen framgår att en särskild lösning för Spanien skulle åstadkommas.

Det krävs ett brett stöd bland medlemsstaterna för att det skall vara möjligt att uppnå en kvalificerad majoritet. Knappast någon homogen intressegrupp bland medlemsländerna kan på egen hand skapa en kvalificerad majoritet, utan stöd från andra medlemsstater.

Det som är avgörande för olika medlemsstaters och gruppers inflytande är i stället möjligheten att blockera ett beslut, och därmed tvinga fram andra förslag. Diskussionen om röstviktning mellan dåvarande medlemsstater inför den senaste utvidgningen, liksom under de två senaste regeringskonferenserna, har till stor del handlat just om att möjligheterna att blockera beslut minskade genom utvidgningarna. Några av de större medlemsstaterna uttalade också att ett mål var att tre av dem tillsammans skulle kunna blockera beslut även efter utvidgningen.

Under regeringskonferensen diskuterades två huvudmodeller för att lösa problemen med röstviktning i rådet, nämligen ändring av den nuvarande röstviktningen och s.k. dubbel majoritet.

Tre varianter av modellen ändrad röstviktning framfördes. En gick ut på att de fem medlemsstater som avstod en kommissionsledamot skulle få ytterligare ett antal röster. Sverige lade fram en modell som behandlas nedan. En tredje variant innebar en kraftig ökning av de större medlemsstaternas röstvikt.

Det framfördes två varianter av modellen dubbel majoritet. Den ena innebar att ett beslut skulle kräva en kvalificerad majoritet av rösterna enligt nuvarande röstviktning och att medlemsstaterna bakom denna också skulle representera en kvalificerad majoritet av befolkningen. Den andra, som var kommissionens förslag, innebar att ett beslut skulle kräva en enkel majoritet av antalet stater och att dessa stater också representerade en enkel majoritet av EU:s hela befolkning.

Under förhandlingarna förespråkade flertalet av de större medlemsstaterna, samt några av de mindre och medelstora, en ändring av röstviktningen med motiveringen att det skulle vara den lättaste lösningen. Flertalet av de mindre och medelstora medlemsstaterna förespråkade dubbel majoritet. Några medlemsstater hade ingen bestämd uppfattning utan ville hålla flera möjligheter öppna.

En viktig svensk utgångspunkt var att värna om de små medlemsstaternas möjlighet till inflytande samtidigt som de större medlemsstaterna måste uppfatta systemet som trovärdigt.

Sverige tillbakavisade argumentet att balansen i röstviktningen skulle ha ändrats till de stora medlemsstaternas nackdel genom ändringar under årens lopp. Alla medlemsländers vikt minskar när nya medlemmar tillkommer, men proportionerna mellan de enskilda ländernas vikt förändras inte. Varje medlemsstat avstår procentuellt sett lika stor del av sin röstvikt. De större medlemsstaternas underrepresentation ökar något när andelen små och medelstora medlemsstater ökar genom utvidgningarna, men de mindre medlemsstaternas överrepresentation minskar procentuellt sett lika mycket. Däremot konstaterades att den andel av EU:s befolkning som måste stå bakom ett beslut med kvalificerad majoritet (för närvarande 58,2 %) minskar. Detta kunde vara ett giltigt skäl att ändra röstviktningen.

Sverige var öppet för flera modeller, men förespråkade en ändring av röstviktningen. En ändring av röstviktningen borde enligt den svenska uppfattningen grundas på objektiva kriterier för att undvika godtycke och vara en permanent lösning. Man skulle därmed kunna slippa nya förhandlingar vid varje ny utvidgning. Under förhandlingarna lade Sverige som illustration fram olika varianter av en modell där röstvikten fördelades i proportion till kvadratroten på medlemsstaternas folkmängd. Det skulle ge en konsekvent degressiv proportionalitet.

Ett skäl till att Sverige inte i första hand förespråkade dubbel majoritet var att en ändring av reglerna om röstviktning skulle vara enklare att tillämpa. Men framför allt skulle en dubbel majoritet innebära att de större medlemsstaterna kunde använda hela tyngden i sin folkmängd för att blockera ett beslut. Detta bör inte vara möjligt i ett röstviktnings-system med degressivitet, där de större medlemsstaterna är något underrepresenterade, och som kan ses som en sammanvägning mellan hänsyn till varje stat och till folkmängden. De medelstora och mindre medlemsstaterna skulle ha större vikt genom den andra komponenten (röster i den ena varianten av dubbel majoritet, antal stater i den andra), men det är tveksamt om den skulle få någon större praktisk betydelse, eftersom små och stora medlemsstater sällan eller aldrig står emot varandra i det dagliga arbetet.

Den andra varianten, dvs. kommissionens förslag om en dubbel enkel majoritet av folkmängd och stater, skulle dessutom i realiteten innebära att flertalet av de större medlemsstaterna skulle få något mindre vikt än vid en fortsättning av nuvarande system, i stället för större vikt som man kommit överens om vid den förra regeringskonferensen (1996–1997). Därför var den knappast realistisk. De större medlemsstaterna hade i och för sig kunnat ges större vikt genom att man hade angett en högre andel av befolkningen än hälften. Om man i stället hade angett en högre andel av medlemsstaterna än hälften, skulle det innebära att medlemsstater med

en mycket liten andel av befolkningen skulle kunna blockera. Inget av kriterierna i kommissionens förslag skulle gynna medelstora stater som Sverige.

Förhandlingsresultatet: I praktiken innebär förhandlingsresultatet både ändrad röstviktning och dubbel majoritet. Ändringarna i reglerna om röstviktning är relativt måttliga. Några objektiva kriterier för förändringarna finns dock inte. Totalt sett är ökningen av de fyra stora medlemsstaternas sammanlagda röstvikt t.o.m. aningen mindre än i vissa av de modeller som lagts fram av mindre och medelstora stater, bl.a. några av de svenska modellerna. Tyskland får inte större röstvikt än de andra stora medlemsstaterna. Däremot ökar Spaniens röstvikt betydligt. Nederländerna får en röst mer. För flertalet av övriga medelstora och mindre medlemsstater är minskningen av den relativa röstvikten ganska måttlig. Av dessa skäl är också förändringarna i medlemsstaternas överrespektive underrepresentation ganska små. På samma sätt som Sverige för närvarande missgynnas något kommer Rumänien, Lettland och Malta också att något missgynnas.

Tröskeln för kvalificerad majoritet blir 169 röster av 237 i nuvarande EU, dvs. 71,3 % eller ungefär nuvarande nivå. Under utvidgningen skall tröskeln höjas successivt till en maximal nivå av 73,4 % i ett EU med 26 medlemsländer. Den exakta siffran får fastställas i varje anslutningsfördrag. När antalet medlemsstater uppgår till 27 skall tröskeln höjas ytterligare. På denna punkt finns det något motsägelsefulla förklaringar som antogs vid regeringskonferensen, men deras ordningsföljd anger hur de skall tolkas. I en *gemensam förklaring (21)* om tröskeln för kvalificerad majoritet och antalet röster för en blockerande minoritet i en utvidgad union anges följande. Den blockerande minoriteten i ett EU med 27 medlemsstater skall vara 91 röster och tröskeln för kvalificerad majoritet, som följer av tabellen i den *gemensamma förklaringen (20)* om utvidgningen av Europeiska unionen, skall anpassas till detta. Det innebär att tröskeln kommer att vara 73,91 % av rösterna.

Liksom i nuvarande fördrag krävs dessutom två tredjedelar av medlemsstaterna i de fall det inte finns något kommissionsförslag, vilket är vanligast förekommande inom områdena för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt rättsliga och inrikes frågor.

Den största förändringen är att en medlemsstat har möjlighet att kräva att medlemsstater som utgör den kvalificerade majoriteten motsvarar minst 62 % av unionens hela befolkning. Om detta villkor inte är uppfyllt skall beslutet inte antas. Denna regel gäller inte automatiskt utan först om någon medlemsstat begär att den skall tillämpas. Under förhandlingarna framställdes den som ett "säkerhetsnät". Om regeln tillämpas innebär den att Tyskland får en väsentligt större möjlighet att blockera än de andra stora medlemsstaterna, och större än om Tyskland hade fått större röstvikt än de andra staterna enligt olika modeller som cirkulerade. Den innebär också att tre av de stora medlemsstaterna kommer att ha kvar möjligheten att blockera ett beslut även med 27 medlemsstater, förutsatt att Tyskland ingår bland dem.

De fördragsändringar som skall gälla för nuvarande krets av medlemsstater skall, enligt artikel 3 i *protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen*, träda i kraft den 1 januari 2005.

De svenska förhandlingsmålen har till stor del uppnåtts genom Nicefördragets röstregler. Det viktigaste är att en lösning, som öppnar vägen för utvidgningen, har uppnåtts. En rimlig balans har bibehållits mellan större och mindre medlemsstaters inflytande, samtidigt som ungefär nuvarande andel av EU:s samlade befolkning och en majoritet av EU:s medlemsstater måste stå bakom ett beslut med kvalificerad majoritet. Inte minst det sista var en fråga som Sverige drev konsekvent.

Sveriges röstvikt påverkas ganska litet av uppgörelsen. Sveriges andel av rösterna minskar från 4,60 % till 4,22 % i ett EU med 15 medlemsstater, och från 2,99 % till 2,90 % i ett EU med 27 medlemsstater. Det är en klart mindre minskning än för flertalet andra mindre och medelstora medlemsstater. Även fortsättningsvis missgynnas Sverige något, men omfattningen minskar till ungefär hälften genom de förskjutningar som sker i olika gruppers röstvikt.

Höjningen av tröskeln för kvalificerad majoritet innebär ökade möjligheter att blockera för i princip alla medlemsländer. Det förstärker naturligtvis den relativt måttliga ökningen av röstvikten som de större medlemsstaterna får. Det mildrar emellertid också effekterna för mindre och medelstora medlemsstater. Sammantaget behåller alla medelstora medlemsstater samma andel av en möjlig blockerande minoritet i det utvidgade EU som om man hade fortsatt med nuvarande röstregler. För Sveriges del ökar den t.o.m. en aning. Detta ökar röstviktens betydelse i förhållande till befolkningen. Vissa grupper av medlemsstater får större möjligheter att påverka beslutsfattandet, och blockera, genom röstvikten än genom folkmängden.

Nicefördraget har kritiserats för att det skulle minska EU:s beslutsförmåga. Enligt regeringens uppfattning är så knappast fallet. De allvarliga fall av blockeringar som har inträffat i EU har gällt frågor som skall beslutas med enhällighet. Genom Nicefördraget minskar antalet sådana frågor ytterligare. De nya röstreglerna gäller frågor som beslutas med kvalificerad majoritet. Det går knappast att hitta något exempel på att det har uppstått ett permanent dödläge i sådana frågor. Man förhandlar sig i stället fram till en lösning som flertalet kan acceptera, även om det kan ta tid. De olika möjligheterna att blockera bestämmer snarare medlemsstaternas förhandlingsstyrka.

En svaghet med Nicefördragets röstregler är att de inte anger fullt ut vilken tröskel som skall gälla under alla skeden av utvidgningen, även om en högsta nivå finns angiven. Det innebär att det kommer att bli nödvändigt med nya förhandlingar vid varje utvidgning för att fastställa den exakta nivån.

7.2.2 Övriga ändringar som rör rådet

Sammanfattning: Rådet får nya befogenheter som innebär att det dels får nominera och utse ledamöterna i kommissionen och i de särskilda rättsinstanserna, dels får besluta om vissa fördragsändringar som rör domstolens respektive EIB:s stadga.

Förhandlingsresultatet: Genom Nicefördraget får rådet nya befogenheter på följande områden.

- Rådet, på stats- eller regeringschefsnivå, skall nominera den person som det vill utse till kommissionens ordförande. Rådet skall vidare anta den förteckning över de övriga personer som det vill utse till ledamöter av kommissionen. Rådet får även befogenhet att med kvalificerad majoritet utse ordföranden och de övriga ledamöterna samt att utse ersättare för dem. (Se avsnitt 7.3.2.)
- Rådet får befogenhet att utse ledamöter i de särskilda rättsinstanser som rådet enligt nya artikeln 225a i EG-fördraget får besluta om att upprätta (se avsnitt 7.4.2).
- Rådet får nya befogenheter att besluta om vissa fördragsändringar som rör domstolens stadga (se avsnitt 7.4.2) respektive Europeiska investeringsbankens (EIB) stadga (se avsnitt 7.6.4).

7.3 Kommissionen

En annan av de tre huvudfrågorna i regeringskonferensen var kommissionens storlek och sammansättning. I protokollet om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen (se avsnitt 4.1) som antogs av regeringskonferensen 1996–1997 anges att kommissionen vid tidpunkten för den första utvidgningen skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat, förutsatt att röstviktningen har ändrats.

Under regeringskonferensen diskuterades även förslag till andra ändringar som rör kommissionen (se avsnitt 7.3.2).

7.3.1 Kommissionens storlek och sammansättning

Sammanfattning: Den kommission som tillträder efter den 1 januari 2005 skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat. När unionen består av 27 medlemsstater skall antalet ledamöter av kommissionen vara lägre än antalet medlemsstater. Ledamöterna skall utses på grundval av en jämlik rotation. Rådet skall besluta om hur denna rotation skall se ut.

Remissinstanserna: *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* påpekar att det ur ett nationellt svenskt perspektiv finns anledning att vara nöjd med förhandlingsresultatet vad gäller kommissionens storlek och sammansättning, men att det i ett utvidgningsperspektiv är helt nödvändigt med en fortsatt reformverksamhet och att den nationella representationsprincipen på sikt måste ge vika för ett mera europeiskt perspektiv.

Bakgrund: I artikel 213.1 i EG-fördraget anges att kommissionen skall bestå av 20 ledamöter. Minst en medborgare från varje medlemsstat men högst två ledamöter får vara av samma nationalitet. De fem största medlemsstaterna (Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket) kan nominera två ledamöter.

Regeringskonferensen: Under förhandlingarna gick det en klar skiljelinje mellan medlemsstaternas uppfattningar i frågan om antalet

ledamöter i kommissionen. Å ena sidan de stora medlemsstaterna som trots protokollet om institutionerna inför en utvidgning av EU hävdade att kommissionen efter utvidgningen borde bestå av ett lägre antal ledamöter än antalet medlemsstater för att bibehålla effektiviteten. Å andra sidan de små och medelstora medlemsstaterna som hävdade principen ”en medlemsstat – en kommissionsledamot”. Bland de senare – där bl.a. Sverige intog en framträdande roll – hävdades vikten av att varje medlemsland fanns ”representerat” i kommissionen för att säkerställa och stärka kommissionens och unionens legitimitet i medlemsländerna. Bland andra Sverige hävdade att det var nödvändigt för kommissionen att någon ledamot kände till varje medlemslands historiska, kulturella och politiska särdrag. Därigenom skulle också rimliga garantier finnas för att skilda nationella perspektiv togs till vara i beslutsprocessen. En mindre representativ kommission skulle förmodligen ses som mindre kapabel att utföra de uppgifter som kommissionen är ålagd.

De förslag som ordförandeskapet presenterade om kommissionens storlek och sammansättning i konferensen kan sammanfattas i tre olika förslag.

Det första förslaget var att kommissionen skulle bestå av en medborgare från varje medlemsstat, oberoende av antal medlemsstater i unionen.

Det andra förslaget var i grunden identiskt med det första förslaget, men skapade möjligheter till hierarkisering, antingen genom att utse ett stort antal (sex) vice ordförande med uppdrag att samordna och leda kommissionens verksamhet på bestämda områden eller genom att fastställa ett högsta antal portföljer. Ledamöter utan portfölj skulle tilldelas samordningsuppgifter eller särskilda uppdrag. En fråga som kopplades till denna inre organisationsmodell var om den borde åtföljas av vissa garantier för likabehandling av medlemsstaterna, t.ex. genom att varje medlemsstat under en period som omfattar två på varandra följande mandatperioder för kommissionen tillförsäkras en medborgare som ordinarie ledamot.

Det tredje förslaget innebar att en övre gräns sattes, dvs. ett kollegium bestående av ett bestämt antal ledamöter, oberoende av antal medlemsstater i unionen, men där det återigen betonades att alla medlemsstater skulle behandlas lika genom att en rotationsordning infördes.

De största medlemsstaterna förespråkade framför allt det tredje men även det andra förslaget. Övriga medlemsstater – däribland Sverige – förespråkade det första förslaget.

För svensk del var frågan om medlemsstaternas rätt att nominera en kommissionsledamot av hög prioritet (se avsnitt 4.1.1). Resultatet av regeringskonferensen kan betecknas som en kompromiss, där kommissionen skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat till dess att unionen består av 27 medlemsstater, då en övre gräns införs.

Förhandlingsresultatet: Enligt artikel 4 i *protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen* skall artikel 213.1 i EG-fördraget ändras så att bestämmelsen enbart anger att kommissionen skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat. Det innebär dels att de fem största medlemsstaterna (Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket) inte längre kan nominera två ledamöter, dels att varje stat som ansluter sig till unionen har rätt att ha en ledamot. Ändringen träder i

kraft först den 1 januari 2005 och med verkan från och med den dag då den första kommissionen därefter tillträder.

Medlemsstaterna kom även överens om att när unionen består av 27 medlemsstater skall antalet ledamöter av kommissionen vara lägre än antalet medlemsstater. Detta sker när den första kommissionen tillträder efter den 27:e medlemsstatens inträde. Rådet skall då enhälligt besluta om antalet ledamöter. Ledamöterna skall utses på grundval av en jämlik rotation. Rådet beslutar enhälligt om hur denna rotation skall se ut (se avsnitt 6.1). Två principer skall vara vägledande när rotationen fastställs.

För det första skall medlemsstaterna behandlas på strikt lika villkor och skillnaden mellan det totala antalet mandat som innehas av medborgare från två givna medlemsstater får aldrig överstiga ett.

För det andra skall varje sammansättning av kommissionen spegla unionens samtliga medlemsstaters demografiska och geografiska spännvidd på ett tillfredsställande sätt, dock med förbehåll för den första principen.

7.3.2 Övriga ändringar som rör kommissionen

Kommissionens ordförande

Sammanfattning: Kommissionens ordförande bestämmer vilka ansvarsområden varje ledamot skall ha och får rätt att, efter kollegiets godkännande, utse vice ordförande. Ordföranden får även rätt att, efter kollegiets godkännande, begära att en ledamot skall avgå.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Förhandlingsresultatet: Artikel 2.24 i Nicefördraget ändrar artikel 217 i EG-fördraget. Artikel 2.24 behandlar de befogenheter som kommissionens ordförande skall ha. Här klargörs att det är ordföranden som leder och fördelar arbetet i kommissionen.

Artikel 219 första stycket i EG-fördraget upphävs genom artikel 2.25 i Nicefördraget och kommer i stället att ingå i artikel 217.1 i EG-fördraget, av vilken framgår bl.a. att kommissionen skall arbeta under politisk ledning av sin ordförande.

Punkten 2 klargör att det är ordföranden som bestämmer vilka ansvarsområden eller s.k. portföljer varje ledamot skall ha.

Punkten 3 ger ordföranden ensamrätt att utse vice ordförande bland ledamöterna. Det krävs emellertid att kollegiet godkänner dessa. Detta sker med enkel majoritet enligt artikel 219 andra stycket i EG-fördraget. Begränsningen till två vice ordförande togs alltså bort.

Punkten 4 ger ordföranden rätt att begära att en ledamot skall avgå. Det krävs även här att kollegiet godkänner med enkel majoritet. Bestämmelsen är en kodifiering av det som kallas *Lex Prodi*. När den nuvarande kommissionen tillträdde ingick den nye ordföranden Prodi en överenskommelse med samtliga ledamöter, som innebär att om han, som ordförande, ber en ledamot att avgå skall denne göra det. En sådan s.k. *gentlemen's agreement* är dock inte juridiskt bindande varför vissa medlemsstater önskade se denna befogenhet för ordföranden fördragsfäst. Detta blev också resultatet av förhandlingarna med det tillägget att

kollegiet skall godkänna ordförandens begäran om en ledamots entledigande. Prop. 2001/02:8

Utseende av ledamöter i kommissionen m.m.

Sammanfattning: Rådet skall, på stats- eller regeringschefs nivå, nominera den person som det vill utse till kommissionens ordförande. Rådet skall vidare anta den förteckning över de övriga personer som det vill utse till ledamöter av kommissionen. Rådet får befogenhet att utse ordföranden och de övriga ledamöterna samt att utse ersättare för dem. Samtliga beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Förhandlingsresultatet: Artikel 2.22 i Nicefördraget ändrar artikel 214.2 i EG-fördraget. Enligt den nya artikeln skall rådet, på stats- eller regeringschefs nivå, nominera den person som rådet vill utse till kommissionens ordförande med kvalificerad majoritet. Även förteckningen över de övriga personer som skall utses till ledamöter skall antas med kvalificerad majoritet av rådet samt som tidigare i samförstånd med kommissionens nominerade ordförande. Slutligen skall ordföranden och de övriga ledamöter som har nominerats godkännas som kollegium av Europaparlamentet. Efter detta godkännande skall rådet genom beslut med kvalificerad majoritet utse ordföranden och de övriga ledamöterna av kommissionen. (Se avsnitt 6.1.) Europaparlamentet kan alltså fortfarande enbart godkänna eller avsätta hela kommissionen, inte en enskild ledamot.

Som en logisk följd av de ändringar som görs i artikel 214 i EG-fördraget kommer även beslut enligt artikel 215 i EG-fördraget (artikel 2.23 i Nicefördraget) om ersättare för en entledigad eller avsatt ledamot att fattas med kvalificerad majoritet. Övriga ändringar i artikel 215 kan betecknas som förtydliganden med anledning av vad som skedde vid den förra kommissionens avgång i förtid. (Se avsnitt 6.1.)

7.4 Domstolen

Sammanfattning: Grunden läggs för att förbereda domstolen för en utvidgning av unionen genom ett stort antal förändringar som syftar till att göra det möjligt att reformera och effektivisera domstolsstrukturen och arbetsformerna. Principen om att EG-domstolen skall bestå av en domare per medlemsstat fördragsfästs. En möjlighet öppnas att vid ett senare tillfälle ge EG-domstolen behörighet att avgöra tvister som rör industriellt rättsskydd, främst tvister mellan enskilda i patentmål.

Förstainstansrättens ställning stärks genom att de särskilda bestämmelserna om den förs över till fördraget. Förstainstansrätten skall bestå av minst en domare per medlemsstat. Förstainstansrätten kan ges behörighet att pröva nya typer av mål, bl.a. mål om förhandsavgörande.

Särskilda rättsinstanser för särskilda grupper av mål får knytas till förstainstansrätten. Deras avgöranden kan överklagas till förstainstansrätten och i undantagsfall överprövas av EG-domstolen.

De olika stadgor för domstolen som gällt för respektive fördrag förs samman till en stadga som nu fogas även till Unionsfördraget och Euratomfördraget. Det blir enklare att göra ändringar i domstolens stadga och i domstolens och förstainstansrättens rättegångsregler.

Kommissionen får i vissa fall förslagsrätt.

Remissinstanserna: *Företagarnas Riksorganisation* instämmer i Sveriges position vad gäller förstainstansrätten och framhåller vidare att det skulle effektivisera domstolens arbete om flera måltyper kunde prövas i förstainstansrätten. *Jämställdhetsombudsmannen* har yttrat sig om ändringen av beslutsregeln beträffande rättegångsreglerna (se avsnitt 8.2.17).

Bakgrund: EG-domstolen har till uppgift att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen (t.ex. artikel 220 i EG-fördraget). Till domstolen är knuten en förstainstansrätt med behörighet att i första instans pröva vissa särskilda grupper av ärenden som bestäms i ett särskilt beslut av rådet (rådets beslut 88/591/EKSG, EEG och Euratom av den 24 oktober 1988 om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt). I det beslutet har bl.a. fastställts att förstainstansrätten skall pröva och avgöra mål där talan har väckts av en enskild fysisk eller juridisk person. Förstainstansrätten kan enligt fördraget inte ges behörighet att döma i mål om förhandsavgöranden enligt artikel 234 i EG-fördraget. Förstainstansrättens avgöranden kan överklagas till EG-domstolen, dock endast i rättsfrågor.

Både EG-domstolen och förstainstansrätten består av 15 ledamöter. EG-domstolen skall biträdas av åtta generaladvokater. I förstainstansrätten finns inte generaladvokater men någon av förstainstansrättens ledamöter kan kallas att tjänstgöra som generaladvokat, en möjlighet som inte utnyttjas.

EG-domstolen skall som huvudregel sammanträda i plenum. Den får dock inom sig upprätta avdelningar med tre, fem eller sju domare med uppgift att bl.a. avgöra vissa grupper av ärenden (artikel 221 i EG-fördraget).

Domstolens verksamhet regleras i fördrag, stadga och rättegångsregler. En stadga har samma rättsliga status som EG-fördraget, dvs. ändringar i stadgan skall godkännas av medlemsstaterna. Enligt ett förenklat ändringsförfarande får dock rådet med enhällighet – på begäran av domstolen och efter att ha hört kommissionen och Europaparlamentet – ändra bestämmelserna i avdelning III i stadgan (artikel 245 i EG-fördraget). Avdelning III innehåller bestämmelser om förfarandet vid domstolen. Rättegångsreglerna, som innehåller mer detaljerade bestämmelser om EG-domstolens och förstainstansrättens organisation och arbetsformer, antas av EG-domstolen och förstainstansrätten själva efter enhälligt godkännande av rådet.

7.4.1 Regeringskonferensen

I avsnitt 7.4 i promemorian finns en utförlig redogörelse för de problem som domstolen står inför, de förslag som lades fram inför regeringskonferensen och regeringens överväganden i denna del. Regeringen ansåg att regeringskonferensen borde undvika alltför omfattande reformer på domstolsområdet eftersom detta kunde riskera att förlänga konferensen och därmed fördröja utvidgningsprocessen. Regeringskonferensen borde i första hand inrikta sig på sådana fördragsändringar som var ägnade att öka effektiviteten och flexibiliteten i EG-domstolens och förstainstansrättens arbetsformer. Under inga omständigheter fick reformerna äventyra domstolarnas grundläggande funktioner när det gäller tolkningen och tillämpningen av gemenskapsrätten.

7.4.2 Förhandlingsresultatet

Resultatet av regeringskonferensen ligger väl i linje med regeringens mål för förhandlingen. Genom dessa ändringar får det anses att möjligheterna har ökat att fortlöpande reformera domstolsväsendet på gemenskapsnivå.

EG-domstolen

Principen att EG-domstolen skall bestå av en domare per medlemsstat har nu kommit till tydligt uttryck i fördraget (artikel 221 i EG-fördraget, artikel 2.27 i Nicefördraget). Fördraget behöver därför inte ändras på denna punkt med anledning av en utvidgning av unionen med nya medlemsstater.

Efter den planerade utvidgningen av EU med nya medlemsstater kan alltså domstolen inom några år komma att bestå av drygt 20 ledamöter. Den nuvarande huvudregeln, att domstolen skall sammanträda i plenum, skulle då varken vara praktiskt möjlig eller önskvärd. Genom Nicefördraget har artikel 221 i EG-fördraget ändrats så att EG-domstolen som huvudregel skall sammanträda i olika avdelningar eller i en stor avdelning. I domstolens stadga har införts en bestämmelse om att den stora avdelningen skall bestå av elva domare och att dess ordförande skall vara domstolens ordförande (artikel 16 i stadgan). I den stora avdelningen skall också ingå ordförandena på avdelningar med fem domare samt andra ledamöter. Domstolen skall sammanträda i stor avdelning när en medlemsstat eller en gemenskapsinstitution som är part i ärendet begär det. I undantagsfall skall domstolen även i fortsättningen kunna sammanträda i plenum, bl.a. när den bedömer att ett ärende har särskilt stor betydelse (artikel 221 i EG-fördraget, artikel 2.27 i Nicefördraget och artikel 16 i stadgan).

Genom Nicefördraget införs en regel om att generaladvokaterna inte, som nu, behöver yttra sig i varje mål vid EG-domstolen. Om EG-domstolen anser att ett ärende inte omfattar någon ny rättsfråga kan den, efter att ha hört generaladvokaten, besluta att ärendet skall avgöras utan yttrande från generaladvokaten (artikel 20 i stadgan, jämför artikel 222 i EG-fördraget). Härigenom öppnas en möjlighet att förkorta handläggningstiderna i ett antal mål.

Det förenklade ändringsförfarandet beträffande domstolens stadga har utökats till att avse också avdelning II, som innehåller bestämmelser om domstolens organisation (artikel 245 i EG-fördraget, artikel 2.35 i Nicefördraget) (se avsnitt 6.1). Det är alltså endast avdelning I i stadgan, som innehåller de grundläggande bestämmelserna om domares och generaladvokaters ställning, som härfter kräver godkännande av medlemsstaterna för att kunna ändras. Ändringar av domstolens rättegångsregler kommer inte, som nu, att kräva enhälligt godkännande av rådet utan det räcker med kvalificerad majoritet (artikel 223 i EG-fördraget, artikel 2.29 i Nicefördraget). Genom dessa ändringar blir det enklare att reformera domstolens organisation och arbetsformer och att effektivisera processen vid domstolen.

Förstainstansrätten

Förstainstansrättens ställning har förstärkts genom Nicefördraget till följd av ett antal reformer. Förstainstansrätten har fått en egen tydligare plats i domstolsstrukturen genom att dess behörighet har reglerats i fördraget och det har förutsetts att förstainstansrätten skall tilldelas ytterligare behörighet.

Förstainstansrätten nämns numera även vid sidan av domstolen i nya artikeln 220 i EG-fördraget, och båda domstolarna skall alltså inom ramen för sina respektive behörighetsområden säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen (artikel 2.26 i Nicefördraget). Bestämmelserna i rådets beslut av den 24 oktober 1988 om förstainstansrättens sammansättning, organisation och behörighet har i allt väsentligt förts över till EG-fördraget, artiklarna 224–225. I samband med det har också vissa materiella ändringar genomförts. Det har bl.a. föreskrivits att förstainstansrätten skall ha minst en domare per medlemsstat och att domarna skall vara valbara till höga domarämbeten. Det har också införts en möjlighet att i domstolens stadga bestämma att förstainstansrätten skall biträdas av generaladvokater på liknande sätt som gäller för EG-domstolen.

Den nuvarande behörigheten för förstainstansrätten att avgöra mål har i huvudsak förts in i EG-fördraget. Dessutom beslutade konferensen att förstainstansrätten kan göras behörig att avgöra andra ärenden genom att bestämmelser om detta kan föras in i stadgan. Man bör dock notera att artikel 51 i domstolens stadga innebär att talan som har väckts av medlemsstaterna, gemenskapernas institutioner och Europeiska centralbanken alljämt skall omfattas av EG-domstolens behörighet. Det har också införts en möjlighet för förstainstansrätten att pröva förhandsavgöranden på särskilda områden som kan fastställas i stadgan. Detta innebär att grunden nu är lagd för framtida beslut i rådet om överföringar av behörighet i alla typer av mål från EG-domstolen till förstainstansrätten.

Förstainstansrätten har också fått behörighet att pröva överklaganden mot sådana avgöranden av särskilda rättsinstanser som upprättas enligt de nya bestämmelserna i artikel 225a i EG-fördraget (artikel 2.32 i Nicefördraget).

Regeringskonferensen uppmanade domstolen och kommissionen att snarast granska hela behörighetsfördelningen mellan EG-domstolen och

förstainstansrätten, och pekade därvid särskilt ut s.k. direkt talan (mål mellan två parter), och lägga fram lämpliga förslag så att beslut kan fattas så snart som Nicefördraget har trätt i kraft (*gemensam förklaring 12*).

Särskilda rättsinstanser

Under regeringskonferensen förelåg det enighet om att det kan finnas behov att i framtiden bygga ut domstolsorganisationen med ytterligare domstolar för att avlasta EG-domstolen och förstainstansrätten. Det som man framför allt tänkte på var en domstol för att i första instans pröva tvister mellan gemenskapen och dess anställda (jämför artikel 236 i EG-fördraget). Man enades också om förutsättningarna för att inrätta sådana domstolar. Bestämmelserna finns i en ny artikel 225a i EG-fördraget (artikel 2.32 i Nicefördraget).

De nya domstolarna skall knytas till förstainstansrätten, såsom förstainstansrätten är knuten till EG-domstolen. På svenska har de kommit att benämnas "särskilda rättsinstanser" (franska "chambres juridictionelles", engelska "judicial panels").

De särskilda rättsinstanserna inrättas genom ett beslut av rådet, på förslag av antingen kommissionen eller domstolen och efter att Europaparlamentet och kommissionen eller domstolen har hörts. De skall ha till uppgift att i första instans pröva och avgöra vissa grupper av ärenden på särskilda områden. När rådet beslutar att inrätta en särskild rättsinstans skall rådet också bestämma dess sammansättning och omfattningen av dess behörighet. Ledamöterna skall vara självständiga och vara kvalificerade att utöva domarämbeten. De skall utses av rådet genom enhälligt beslut (se avsnitt 6.1).

De särskilda rättsinstansernas beslut skall kunna överklagas till förstainstansrätten, antingen bara i rättsfrågor eller också, om rådet bestämmer det, i sakfrågor.

Regeringskonferensen ansåg att det är mest brådskande att inrätta en särskild rättsinstans för tvister mellan gemenskapen och dess anställda och uppmanade domstolen och kommissionen att snarast utarbeta ett förslag till beslut om en sådan rättsinstans (*gemensam förklaring 16*).

Övriga ändringar

Patenttvister

Inom gemenskapen pågår ett arbete för att skapa ett gemenskapspatent. Under arbetets gång har det visat sig nödvändigt att finna en ordning för att lösa patenttvister på gemenskapsnivå. En sådan ordning måste innehålla regler om tvistlösning mellan enskilda – fysiska eller juridiska personer – om giltigheten av och intrång i patent. Det saknas dock för närvarande en rättslig grund i EG-fördraget som ger domstolen behörighet att slita sådana tvister.

Under regeringskonferensen gjorde man försök att föra in en sådan rättslig grund i EG-fördraget men frågan visade sig svår att lösa inom konferensens ram. I stället uppnåddes en lösning som i huvudsak innebär att en reform kan genomföras i flera steg. Rådet kan, på förslag av kommissionen, ge domstolen behörighet att avgöra tvister om

tillämpningen av rättsakter som skapar gemenskapsrättigheter om industriellt rättsskydd (bl.a. patentmål). För att sådana bestämmelser skall bli bindande för medlemsstaterna krävs dock att medlemsstaterna antar dem enligt sina respektive konstitutionella bestämmelser (artikel 229a i EG-fördraget, artikel 2.33 i Nicefördraget). När domstolen har fått behörighet att avgöra tvister mellan enskilda på detta sätt kan rådet, med tillämpning av artikel 225 eller 225a i EG-fördraget, besluta att låta förstainstansrätten eller en särskild rättsinstans avgöra tvisterna. Sådana avgöranden kan sedan prövas i nästa instans enligt reglerna om överprövning (se nedan).

Mellan medlemsstaterna råder ännu oenighet om hur den rättsliga prövningen av patenttvister i första instans på gemenskapsnivå bör utformas. Regeringskonferensen uttalade därför att den nu införda möjligheten att inrätta ett system för prövning av patenttvister på gemenskapsnivå inte skall påverka det slutliga valet av den rättsliga ramen för sådana patentmål (*gemensam förklaring 17*).

Överprövning av avgöranden

När särskilda rättsinstanser införs skall de avgöra mål i första instans och deras avgöranden skall kunna överklagas till förstainstansrätten (artikel 225 i EG-fördraget, artikel 2.31 i Nicefördraget). Om dagens bestämmelser om överklaganden behålls oförändrade skulle mål kunna komma att prövas i tre instanser. Fördelarna med att avlasta EG-domstolen vissa måltyper skulle därigenom kunna utebli. Därför har det nu införts bestämmelser som begränsar rätten till omprövning i EG-domstolen av förstainstansrättens avgöranden av överklagade mål från de särskilda rättsinstanserna. Detsamma gäller förhandsavgöranden när förstainstansrätten har fått behörighet att besluta sådana. De nya bestämmelserna, som har tagits in i artikel 225 i EG-fördraget (artikel 2.31 i Nicefördraget) och artikel 62 i domstolens stadga, innebär i huvudsak följande.

Ett avgörande av en särskild rättsinstans kan överklagas till förstainstansrätten. Förstainstansrättens avgörande av ett sådant mål, eller ett förhandsavgörande som förstainstansrätten har meddelat, kan i undantagsfall omprövas av EG-domstolen om det finns en allvarlig risk för att avgörandet undergräver enhetligheten eller konsekvensen i gemenskapsrätten. Bedömningen görs i första hand av förste generaladvokaten, som inom en månad från förstainstansrättens avgörande kan föreslå att EG-domstolen omprövar detta. EG-domstolen skall inom en månad därefter besluta om avgörandet skall tas upp till omprövning eller inte.

Förstainstansrätten kan också självmant besluta att inte pröva ett mål om förhandsavgörande, om den anser att ärendet kräver ett principbeslut som kan påverka enhetligheten eller konsekvensen i gemenskapsrätten, och i stället hänskjuta ärendet till EG-domstolen för avgörande.

Omprövningsförfarandet innebär att en form av prövningstillstånd har införts i dessa mål. Det har kommit till som kompromiss av olika förslag under regeringskonferensen och flera frågor måste lämnas olösta, bl.a. frågor om parternas ställning i domstolen i ett mål som tas upp till omprövning samt omprövningens inverkan på förstainstansrättens

avgörande. Regeringskonferensen gjorde därför ett uttalande om att de väsentliga bestämmelserna om omprövningsförfarandet bör läggas fast i domstolens stadga (*gemensam förklaring 13*).

Förslagsrätten

Endast domstolen kan för närvarande lägga fram förslag till rådet om reformer på domstolsområdet (se t.ex. artikel 221 fjärde stycket, artikel 222 tredje stycket, artikel 245 andra stycket i EG-fördraget). Genom Nicefördraget har även kommissionen fått rätt att lägga fram förslag på domstolsområdet i vissa fall. Det gäller inrättandet av särskilda rättsinstanser (artikel 225a i EG-fördraget, artikel 2.32 i Nicefördraget), införandet av behörighet för domstolen att avgöra tvister på det industriella rättsskyddets område, där kommissionen ensam har förslagsrätten (artikel 229a i EG-fördraget, artikel 2.33 i Nicefördraget) och ändringar av domstolens stadga (artikel 245 i EG-fördraget, artikel 2.35 i Nicefördraget).

Europaparlamentets talerätt

Europaparlamentet får samma rätt som medlemsstaterna, rådet och kommissionen att vid domstolen väcka ogiltighetstalan rörande rättsakter (artikel 230 i EG-fördraget, artikel 2.34 i Nicefördraget). Europaparlamentet får också samma rätt som rådet, kommissionen och medlemsstaterna att inhämta domstolens yttrande huruvida ett tilltänkt internationellt avtal är förenligt med gemenskapsrätten (artikel 300 i EG-fördraget, artikel 2.46 b i Nicefördraget).

Språkreglerna

Regler om rättegångsspråken finns för närvarande i rättegångsreglerna för EG-domstolen respektive förstainstansrätten. Eftersom rättegångsreglerna kräver enhälligt godkännande av rådet har varje medlemsstat vetorätt beträffande ändringar. Efter Nicefördragets ikraftträdande kan dock ändringar i rättegångsreglerna godkännas med kvalificerad majoritet. För att inte språkreglerna skall kunna ändras utan enhällighet beslutade regeringskonferensen att språkreglerna skall flyttas över till domstolens stadga. Härigenom kan språkregimen vidmakthållas eftersom kravet på att ändringar skall beslutas med enhällighet består.

Sammanlagning av domstolens stadga

De grundläggande bestämmelserna om domstolens ledamöter och andra befattningshavare och dess organisation samt om förfarandet vid domstolen finns i olika stadgor för domstolen. Genom Nicefördraget förs dessa stadgor samman till en enda stadga som görs tillämplig även på Unionsfördraget och Euratomfördraget.

Sammanfattning: Revisionsrätten skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat.

Revisionsrätten får rätt att inrätta avdelningar, vilka kan besluta om vissa kategorier av rapporter eller yttranden enligt villkor som skall slås fast i revisionsrättens interna arbetsordning.

Remissinstanserna: *Riksrevisionsverket (RRV)* anser att det är väsentligt att revisionsrätten presenterar principer för rådets ställningstagande till hur effektivitet och kvalitet skall säkerställas i beslutsfattandet vid revisionsrätten. Vidare anser RRV att arbetsordningen tydligt bör ange vilken sorts rapporter och yttranden som kan beslutas på avdelningsnivå. RRV framhåller vidare vikten av att, särskilt inför en utvidgning av unionen, fastställa tydliga krav på professionella meriter för att bli antagen som ledamot av revisionsrätten och att Sverige bör verka för detta. Såvitt gäller den *gemensamma förklaringen (18)* ser RRV en risk för att skrivningarna i förklaringen, dvs. att revisionsrätten ges rätt att sammankalla en kontaktkommitté, kan skapa oklarheter i förhållande till den gällande fördragstexten (artikel 248 i Unionsfördraget) om revisionsrättens och de nationella revisionsorganens samverkan.

Bakgrund: Revisionsrätten består av 15 ledamöter (artikel 247.1 i EG-fördraget). Att det är fråga om en ledamot från respektive medlemsstat är inte uttalat i fördraget men det framgår ändå indirekt då det sägs att ledamöterna skall utses bland privatpersoner i sina respektive länder (artikel 247.2).

När det gäller arbetsformer anger fördraget enbart att ledamöterna bland sig skall utse ordförande (artikel 247.3 i EG-fördraget) samt att revisionsrättens ledamöter skall anta rättens rapporter och yttranden med en majoritet av sina ledamöter (artikel 248.4).

Regeringskonferensen: De frågor som diskuterades under regeringskonferensen rörde antalet ledamöter i revisionsrätten och deras behörighetskrav samt revisionsrättens arbetsformer.

Såväl kommissionen som Europaparlamentet ansåg att antalet ledamöter borde slås fast, oberoende av antalet medlemsstater. Medlemsstaterna, liksom revisionsrätten, ansåg emellertid att den nuvarande principen med en ledamot från respektive medlemsstat borde permanentas. Sverige ansåg att det var viktigt att vidmakthålla regeln om en ledamot från varje medlemsland. Regeringen ansåg samtidigt att fördraget på denna punkt borde formuleras så att det inte behöver justeras vid varje utvidgning.

Skälen till att kommissionen och Europaparlamentet ansåg att antalet ledamöter borde slås fast var att man beförde att för många ledamöter skulle leda till ineffektivitet. Revisionsrätten och medlemsstaterna framförde i förhandlingarna att frågan om effektivitet bäst säkrades genom effektiva arbetsformer. Mot denna bakgrund föreslog revisionsrätten att rätten skulle ges en fördragsenlig rätt att inrätta ett system med avdelningar där rättens ledamöter, som knöts till respektive avdelning, också gavs rätt att besluta om rapporter som arbetats fram inom berört område. Detta förslag vann regeringskonferensens gillande.

Utöver dessa förslag diskuterades dels ett förslag om att uppmana revisionsrätten att komplettera revisionsförklaringen med bedömningar för de olika utgiftsområdena i gemenskapernas budget, dels ett förslag om förstärkt samarbete mellan revisionsrätten och medlemsstaternas revisionsmyndigheter. För att undvika intrång i revisionsrättens, men också de nationella revisionsmyndigheternas, oberoende formulerades det senare förslaget så att det ankommer på revisionsrätten själv och berörda myndigheter att genom aktiva beslut genomföra dessa åtgärder. Sverige gav sitt stöd åt båda dessa förslag.

Redan i inledningen av förhandlingarna inom ramen för den generella översyn som gjordes väcktes frågan om det inte skulle vara lämpligt att ändra beslutsregeln i rådet för att utse ledamöterna från enhällighet till kvalificerad majoritet (se avsnitt 8.2.18).

Europaparlamentet föreslog i sammanhanget att dess roll skulle förstärkas genom att parlamentet inte endast skulle bli konsulterat av rådet om föreslagen ledamot, utan också ge sitt samtycke. Detta förslag vann dock inte stöd hos medlemsstaterna.

Förhandlingsresultatet: Artikel 247.1 i EG-fördraget ändras i enlighet med det svenska önskemålet genom att fördraget, i stället för att ange ett visst antal ledamöter, anger att revisionsrätten skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat (artikel 2.36 a i Nicefördraget). Medlemsstaterna enades vidare om att inte göra någon ändring i fråga om mandatperiodens längd eller möjlighet till omförordnande.

Regeringskonferensen antog en förklaring (*gemensam förklaring 18*) med uppmaning till revisionsrätten och de nationella revisionsorganen att förbättra sitt samarbete med bibehållande av deras självständighet. För detta ändamål kan revisionsrättens ordförande inrätta en kontaktkommitté med de nationella revisionsorganens ordförande.

Artikel 248 i EG-fördraget kompletterades med en bestämmelse som ger revisionsrätten rätt att inrätta avdelningar, vilka kan besluta om vissa kategorier av rapporter eller yttranden enligt villkor som skall slås fast i revisionsrättens interna arbetsordning (artikel 248.4 tredje stycket i EG-fördraget, artikel 2.37 b i Nicefördraget). En ny bestämmelse ålägger revisionsrätten att slå fast en intern arbetsordning (se avsnitt 8.2.18).

Slutligen kompletterades även artikel 248 i EG-fördraget med ett tillägg till reglerna om revisionsförklaringen där det anges att det till denna förklaring kan fogas separata bedömningar för respektive huvudsakligt verksamhetsområde inom EU (artikel 248.1 andra stycket).

Ändringarna i fördraget som rör revisionsrätten torde inte få några direkta konsekvenser för Sveriges del, men bekräftar att revisionsrätten även fortsättningsvis skall ha en svensk ledamot.

Riksrevisionsverket kan komma att beröras om revisionsrättens ordförande önskar bilda en kontaktkommitté i enlighet med den *gemensamma förklaringen (18)*. Chefen för revisionsrätten och cheferna för de nationella revisionsmyndigheterna har emellertid sedan länge ett utvecklat samarbete och har tillsammans kommit överens om och träffats vid regelbundna möten. De nationella revisionsorganen har även bejakat samarbete med revisionsrätten så länge som respektive myndighet inte uppfattat samarbetet som ett hot mot sin organisations ställning och oberoende.

Regeringen vill med anledning av Riksrevisionsverkets (RRV) yttrande framföra följande. I sitt remissvar invänder inte RRV mot de föreslagna ändringarna i fördraget men anser att klarare principer borde slås fast för såväl revisionsrättens interna arbetsformer som för vilka professionella krav som bör ställas på en ledamot i revisionsrätten. Eftersom regeringen anser att det bör ankomma på revisionsrätten själv att organisera sitt arbete ser inte regeringen något behov av att i ett rådsbeslut precisera principer för vad rättens arbetsordning skall innehålla. Regeringen ser för närvarande inte heller behov av att komplettera fördragets regler om krav på ledamöternas professionella bakgrund. Regeringen noterar avslutningsvis verkets kommentarer till den *gemensamma förklaringen (18)*. Även om regeringen anser det angeläget att det finns ett utvecklat och väl fungerande samarbete mellan revisionsrätten och de nationella revisionsorganen vill regeringen understryka att detta inte får innebära att respektive revisionsorgan oberoende sätts i fråga.

7.6 Övriga institutionella frågor

Genom Nicefördraget införs en begränsning av antalet ledamöter i Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) och Regionkommittén. En övre gräns om 350 ledamöter fastställs.

Genom Nicefördraget införs en möjlighet till förenklat ändringsförfarande vad gäller bestämmelserna i fördragen om beslutsfattande i Europeiska centralbanken (ECB) och Europeiska investeringsbanken (EIB).

Sammansättningen av ESK respektive Regionkommittén och den förhandlingsposition som medlemsstaterna kommer att inta vid anslutningskonferenserna för en union med 27 medlemsstater framgår av förklaringen om utvidgningen av EU.

7.6.1 Ekonomiska och sociala kommittén (ESK)

Sammanfattning: I fördraget anges att antalet ledamöter i ESK inte får överstiga 350, inte heller efter utvidgningen. Sverige kommer, liksom i dag, att ha 12 ledamöter i kommittén.

Kommittén skall även i fortsättningen vara sammansatt av företrädare för olika grupper inom det ekonomiska och sociala livet och till listan i fördraget med de särskilt angivna grupperna läggs kategorin konsumenter.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Bakgrund: Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) skall enligt artikel 7.2 i EG-fördraget biträda rådet och kommissionen med rådgivande uppgifter. De närmare bestämmelserna om kommittén finns i artiklarna 257–262 EG-fördraget. I dag gäller att ESK skall bestå av företrädare för olika grupper inom det ekonomiska och sociala livet, särskilt företrädare för tillverkare, jordbrukare, transportföretag, arbetstagare, köpmän, hantverkare, fria yrken och allmänna samhällsintressen.

Kommittén har 222 ledamöter, men det anges i dag i fördraget inte någon övre gräns för antalet ledamöter. Vid utseende av medlemmar av kommittén tillställer varje medlemsstat rådet en lista med dubbelt så många kandidater som det antal platser som har tilldelats statens medborgare. Vid kommitténs sammansättning skall hänsyn tas till nödvändigheten av att säkerställa en tillräcklig representation för de olika grupperna inom det ekonomiska och sociala livet.

Regeringskonferensen och förhandlingsresultatet: Under regeringskonferensen diskuterades frågan om vilka kategorier inom det ekonomiska och sociala livet som särskilt skall representeras i kommittén. Förslag framfördes om att även kategorin konsumenter skulle anges. Resultatet blev att artikeln anger att kommittén skall vara sammansatt av företrädare för de olika ekonomiska och sociala grupperingarna i det organiserade civila samhället. Till listan med de särskilt angivna kategorierna lades även kategorin konsumenter (artikel 2.39 i Nicefördraget).

Vidare diskuterades behovet av artikel 259.1 andra stycket i EG-fördraget, dvs. nödvändigheten av att säkerställa en tillräcklig representation för de olika grupperna inom det ekonomiska och sociala livet vid kommitténs sammansättning. Förslag lades om att detta stycke skulle strykas. Regeringen hade inget att invända mot detta, då representationsfrågan får anses vara omhändertagen i artikel 257 i EG-fördraget. Resultatet av förhandlingarna blev att artikel 259.1 andra stycket utgår.

Mot bakgrund av den förestående utvidgningen diskuterades också frågan om att införa en begränsning av antalet ledamöter i ESK. Regeringen stödde detta förslag. Resultatet blev att det i artikel 258 i EG-fördraget (artikel 2.40 i Nicefördraget) anges att antalet ledamöter inte får överstiga 350.

Av den *gemensamma förklaringen (20)* om utvidgningen av Europeiska unionen framgår den gemensamma ståndpunkt om sammansättningen av ESK som medlemsstaterna kommer att inta vid anslutningskonferenserna för en union med 27 medlemsstater. Av förklaringen framgår att Sverige, liksom i dag, kommer att ha 12 ledamöter i ESK.

När det gäller utseende av ledamöter hänvisas till avsnitt 8.2.19. Det kan i detta sammanhang noteras att andra stycket i artikel 258 i EG-fördraget har ändrats och flyttats till artikel 259 i samma fördrag.

7.6.2 Regionkommittén

Sammanfattning: I fördraget anges att antalet ledamöter i Regionkommittén inte får överstiga 350, inte heller efter utvidgningen. Sverige kommer, liksom i dag, att ha 12 ledamöter i kommittén.

När det lokala eller regionala politiska mandatet för en ledamot upphör skall mandatet i Regionkommittén automatiskt upphöra.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Bakgrund: Regionkommittén skall enligt artikel 7.2 i EG-fördraget biträda rådet och kommissionen med rådgivande uppgifter. De bestämmelser som närmare reglerar Regionkommitténs verksamhet finns i artiklarna 263–265 i EG-fördraget. Kommittén, som består av företrädare för regionala och lokala organ, har 222 ledamöter. I fördraget anges ingen övre gräns för antalet ledamöter.

Regeringskonferensen: Inför unionens utvidgning fanns behov av att fastställa en övre gräns för antalet ledamöter i kommittén. Det fanns också skäl att skärpa kravet på ledamöternas mandat. Båda dessa frågor initierades av bl.a. Regionkommittén.

Regeringen intog en positiv hållning till förslaget om ökning av antalet ledamöter till 350, även om man på svensk sida från början förespråkade ett något lägre antal. Sverige förde i förhandlingarna fram krav på skärpning av kraven för ledamöternas mandat. Enligt regeringens uppfattning skulle ledamöterna inneha ett lokalt eller regionalt politiskt mandat och de skulle förlora sin plats i Regionkommittén, om de förlorade detta mandat.

Förhandlingsresultatet: En övre gräns om 350 ledamöter i Regionkommittén fastställs (artikel 2.42 i Nicefördraget). Regionkommittén skall bestå av företrädare för regionala och lokala organ som antingen valts till ett regionalt eller lokalt organ eller är politiskt ansvariga inför en vald församling.

Rådet skall med kvalificerad majoritet anta en förteckning över ledamöter och suppleanter som skall upprättas enligt medlemsstaternas förslag (se avsnitt 8.2.20). När ett mandat som ligger till grund för förslaget upphör, skall mandatet i Regionkommittén automatiskt upphöra och ledamoten skall för den återstående delen av mandatperioden ersättas enligt samma förfarande.

Av den *gemensamma förklaringen* (20) om utvidgningen av Europeiska unionen framgår den gemensamma ståndpunkt om sammansättningen av Regionkommittén som medlemsstaterna kommer att inta vid anslutningskonferenserna för en union med 27 medlemsstater.

För Sveriges del innebär förändringarna att Sverige även efter utvidgningen behåller samma antal ledamöter av kommittén som i dag. Sverige kan därmed även fortsättningsvis upprätthålla en god representativitet från såväl lokal som regional nivå.

7.6.3 Europeiska centralbanken (ECB)

Sammanfattning: Rådet får, på stats- eller regeringschefsnivå, genom ett enhälligt beslut ändra reglerna för röstförfarandet i ECB-rådet. Ändringarna skall godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet* ifrågasätter att det i varken Nicefördraget eller promemorian nämns det faktum att styrningen av ECB har lämnats utanför en samlad bedömning.

Bakgrund: För att ändra i artikel 10.2 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (ECBS-stadgan), som reglerar röstförfarandet i ECB-rådet, krävs enligt gällande

bestämmelser att medlemsstaterna i samförstånd beslutar om ändringarna inom ramen för en regeringskonferens.

Regeringskonferensen: Initiativet att införa ett tillägg till artikel 10 i ECBS-stadgan togs av ordförandeskapet. Förslaget motiverades av EU:s förestående utvidgning och syftade till att underlätta en förändring av röstförfarandet i ECB-rådet. Avsikten var att anpassa styrelseformerna till utvidgningen. Sverige ställde sig positivt till förslaget.

Förhandlingsresultatet: I korthet går förändringen ut på att rådet, på stats- eller regeringschefsnivå, enhälligt på rekommendation från ECB och efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen eller på rekommendation från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och ECB skall kunna besluta om ändringar i den artikel som styr ECB-rådets röstförfarande. En sådan ändring skulle därmed inte, som nu, behöva hanteras inom en regeringskonferens. Ändringarna måste emellertid godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Förändringen innebär att en ny *punkt 6* fogas till artikel 10 i ECBS-stadgan (artikel 5 i Nicefördraget). Den svenska riksbankschefen är inte medlem av ECB-rådet och Sverige påverkas därför för närvarande inte av tilläggsartikeln. Riksbankschefen blir medlem av ECB-rådet först vid ett inträde i valutaunionen.

Med anledning av Uppsala universitets remissvar vill regeringen framföra följande. Frågan om styrningen av ECB, dvs. röstförfarandet i ECB-rådet, väcktes i ett sent skede och det fanns därför inte förutsättningar att föra en saktidiskussion. Frågan har därför inte reglerats i Nicefördraget.

Enligt en *gemensam förklaring (19)* skall en rekommendation enligt den nya artikeln 10.6 i ECBS-stadgan läggas fram snarast möjligt.

7.6.4 Europeiska investeringsbanken (EIB)

Sammanfattning: Rådet kan genom ett enhälligt beslut ändra vissa bestämmelser i EIB:s stadga som rör bankens ledningsstruktur.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Bakgrund: I artikel 266 tredje stycket i EG-fördraget anges att Europeiska investeringsbankens (EIB) stadga är såsom protokoll fogad till EG-fördraget. Enligt gällande bestämmelser kan därför ändringar i bankens stadga endast beslutas vid en regeringskonferens.

Regeringskonferensen: Det är nödvändigt att anpassa EIB:s ledningsstruktur till den kommande utvidgningen. Det var inte möjligt att nå enighet i frågan före Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 varför initiativet togs till att ändra i fördraget så att ledningsstrukturen kan anpassas genom ett beslut i rådet. Sverige gav sitt stöd till denna fördragsändring.

Förhandlingsresultatet: Genom artikel 2.43 i Nicefördraget görs ett tillägg i artikel 266 med innebörd att rådet med enhällighet på begäran av EIB eller kommissionen kan ändra ett antal artiklar i EIB:s stadga som har att göra med bankens ledningsstruktur (se avsnitt 6.1).

Sammanfattning: Av en *gemensam förklaring (22)* framgår att från och med år 2002 skall ett av Europeiska rådets möten under varje ordförandeskap hållas i Bryssel. När unionen har 18 medlemmar skall samtliga Europeiska rådets möten hållas i Bryssel.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Bakgrund: Europeiska rådet skall ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling (artikel 4 första stycket i Unionsfördraget). Europeiska rådet skall sammanträda minst två gånger om året under ordförandeskap av stats- eller regeringschefen i den medlemsstat som innehar ordförandeskapet i rådet (artikel 4 andra stycket).

Regeringskonferensen och förhandlingsresultatet: Frågan om var Europeiska rådet i framtiden skall hålla sina möten kom upp i regeringskonferensens slutskede. Medlemsstaternas regeringar enades om att anta en förklaring om var dessa möten skall hållas. Förklaringen innebär att från och med år 2002 skall ett av Europeiska rådets möten under varje ordförandeskap hållas i Bryssel. När EU har 18 medlemmar skall däremot alla Europeiska rådets möten äga rum i Bryssel (*gemensam förklaring 22*).

8 Beslut med kvalificerad majoritet m.m.

Sammanfattning: För att även efter en utvidgning av unionen bevara effektiviteten i rådets beslutsordning ändras omröstningsreglerna i rådet och beslut genom kvalificerad majoritet införs i ett flertal fall. Tillämpningen av medbeslutandeförfarandet utökas i flera fall. En redogörelse lämnas för de bestämmelser som berörs.

Bakgrund: Möjligheten för rådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet har funnits på viktiga områden alltsedan Kol- och stålfördragets ikraftträdande (1952). I lagstiftningsfrågor infördes denna möjlighet emellertid först i och med ikraftträdandet av Europeiska enhetsakten (enhetsakten) år 1987 och tillämpningsområdet utökades såväl genom Maastrichtfördraget (1993) som genom Amsterdamfördraget (1999). Redan i dag kan den överväldigande delen av besluten i unionen fattas av rådet med kvalificerad majoritet. I fördragen återstår endast ett 70-tal artiklar som helt eller i någon del föreskriver enhälligt beslutsfattande i rådet. Bland dessa återfinns frågor som anses nära förknippade med den nationella suveräniteten, frågor av EU-konstitutionell natur samt frågor som för en grupp medlemsländer är politiskt känsliga och där flertalet medlemsstater är överens om att beslut måste fattas med enhällighet.

Det bör i detta sammanhang även understrykas att det sällan sker någon formell omröstning i rådet. Det stora flertalet beslut fattas med konsensus. Den omständigheten att det i det enskilda fallet finns en möjlighet till majoritetsbeslut bidrar emellertid till att öka medlems-

staternas vilja att finna en för alla acceptabel lösning. Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet har visat sig mycket viktig för utvecklingen på miljö- och konsumentområdet. Likaså har den på ett tydligt sätt bidragit till effektiviteten i rådsarbetet när det gäller gemenskapens ekonomisk-politiska samarbete. Genomförandet av t.ex. den inre marknaden hade knappast varit möjligt om inte rådet hade kunnat fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Artikel 93 och, i viss mån, artikel 94 i EG-fördraget reglerar beslut om lagstiftning på skatteområdet. Artikel 93 behandlar de indirekta skatterna (mervärdesskatt och punktskatt) under det att artikel 94 är den artikel som utgör den rättsliga grunden för beslut på området för direkt beskattning. Båda artiklarna föreskriver att besluten skall vara enhälliga. Innan beslut fattas skall yttrande inhämtas från Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén.

Redan vid den förra regeringskonferensen (1996–1997) fördes diskussioner om en eventuell övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet vad gällde vissa frågor på skatteområdet. Genom en sådan övergång hoppades man kunna förbättra möjligheterna för EG att uppnå resultat på detta område.

Som framgår av avsnitt 4 stod det redan efter Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 klart att regeringskonferensen skulle granska möjligheterna att utöka tillämpningsområdena för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i syfte att bevara effektiviteten i rådets beslutsprocess i en utvidgad union. Det fanns, som också framgår av avsnitt 4, under förberedelsearbetet, men också i inledningsskedet av själva konferensen, olika uppfattningar om hur man organisatoriskt skulle gå till väga med denna fråga.

Regeringskonferensen: Det portugisiska ordförandeskapet, som hade ansvaret för den första delen av regeringskonferensen, valde att inledningsvis dela in frågan i ett antal kategorier: dels de artiklar som kunde omfattas av kvalificerad majoritet i sin helhet utan ändring av innehållet, dels de artiklar för vilka det skulle vara svårt att tänka sig en fullständig övergång till kvalificerad majoritet men som i vissa delar kunde omfattas av kvalificerad majoritet (det gällde bestämmelser om skatter och avgifter, socialpolitik och miljö), dels vissa artiklar inom området för rättsliga och inrikes frågor, det s.k. RIF-området, som väckte speciella frågor, dels slutligen den särskilda problematiken i samband med artikel 308 i EG-fördraget. Artikel 308 har sedan enhetsaktens ikraftträdande i ett stort antal fall åberopats som rättslig grund för rättsakter särskilt vad gäller vissa områden, nämligen skapandet av decentraliserade organ som är juridiska personer och skall arbeta för att uppnå ett av målen i fördraget, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land samt energisektorn. Den fråga som diskuterades under konferensen var om det kunde finnas ett behov av att skapa en särskild rättslig grund för respektive område utan att detta skulle behöva innebära en överlåtelse av beslutanderätt.

En förteckning över bestämmelser av EU-konstitutionell karaktär och bestämmelser om organens sammansättning lades fram vid konferensen. Dessa artiklar kom, med endast något undantag, att uteslutas från vidare överväganden för en övergång till kvalificerad majoritet.

Arbetet fortsatte på grundval av en uppdelning på två typer av bestämmelser, nämligen

- bestämmelser som kunde omfattas av kvalificerad majoritet utan att någon ändring av bestämmelsen i övrigt var nödvändig, och
- komplicerade och politiskt känsliga bestämmelser som i vissa delar kunde omfattas av kvalificerad majoritet, men beträffande vilka en ändring av bestämmelsen även i övrigt var nödvändig.

Den senare kategorin medförde naturligen de svåraste och mest tidskrävande förhandlingarna och kom att omfatta, förutom skatter, även sociala bestämmelser, miljö, RIF-området (framför allt bestämmelserna om viseringar, asyl och invandring), frågan om särskilda rättsliga grunder (se ovan), åtgärder mot diskriminering, den gemensamma handelspolitiken samt ekonomisk och social sammanhållning. Med undantag för skatteområdet (se nedan) ledde dessa fördjupade förhandlingar fram till förändringar i gällande bestämmelser och kommenteras därför utförligare i avsnitten 8.1 och 8.2.

I samband med diskussionen om en utökad tillämpning av beslutsfattande i rådet med kvalificerad majoritet kom även frågan om att utöka tillämpningen av medbeslutandeförfarandet med Europaparlamentet i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget upp. Även här föregicks sakdiskussionen av en diskussion kring metodval. Konferensen enades inte om någon generell princip, men medbeslutandeförfarandet kom att tillämpas i ett flertal fall där rådet fick möjlighet att fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Skatteområdet

På skatteområdet framhölls särskilt vikten av att man inför den förestående utvidgningen såg över möjligheterna att effektivisera beslutsfattandet inom gemenskapen. Mot denna bakgrund, ansåg flera medlemsstater, borde en ändring av omröstningsreglerna inom i vart fall delar av skatteområdet övervägas.

Sverige har ända sedan anslutningen till EU betonat vikten av enhällighet på skatteområdet. Denna inställning har sin grund främst i principiella överväganden. Skatteområdet ligger nära kärnan i den nationella suveräniteten. Genom en övergång till kvalificerad majoritet på skatteområdet skulle Sverige komma att i någon mån avhända sig kontrollen över sina skatteintäkter. Möjligheterna att föra en parlamentariskt förankrad ekonomisk politik skulle komma att begränsas och det skulle med en sådan ordning inte kunna uteslutas att det på gemenskapsnivå fattas beslut som har direkt effekt på den svenska statsbudgeten.

Under förberedelserna inför Europeiska rådets möte i Nice diskuterades ett flertal kompromissförslag från ordförandeskapet som syftade till att försöka avgränsa delar av skatteområdet inom vilka enighet skulle kunna uppnås om en ändring. På svensk sida framhölls att det inte syntes möjligt att avgränsa vissa delar på ett sådant sätt att det skulle gå att tillämpa olika beslutsordningar inom olika delar av skatteområdet, t.ex. på miljöområdet. Sverige förklarade sig däremot i och för sig kunna godta att en ny bestämmelse infördes för att

uttryckligen ange att beslut kan fattas med kvalificerad majoritet för vissa åtgärder som faller utanför det egentliga skatteområdet. Det var fråga om bestämmelser om ömsesidigt bistånd, informationsutbyte och samarbete mellan skattemyndigheterna inom gemenskapen. Inget av de förslag som ordförandeskapet presenterade kunde dock fullt ut accepteras från svenska utgångspunkter. Sverige var inte ensamt om att inta en avvisande hållning.

Trots stora ansträngningar från ordförandeskapet visade det sig att de invändningar som Sverige och ett antal andra medlemsstater hade mot de kompromissförslag som presenterades gjorde att enighet inte kunde uppnås om att ändra omröstningsreglerna beträffande någon del av skatteområdet. Artiklarna 93 och 94 kvarstår därför oförändrade och enhällighet gäller fortfarande som beslutsregel på hela skatteområdet.

8.1 Bestämmelser i Unionsfördraget

I det följande lämnas en redogörelse för de bestämmelser i Unionsfördraget, vilka ändras så att rådet kan besluta med kvalificerad majoritet.

8.1.1 Särskilda representanter (artikel 23.2)

Rådet får, enligt artikel 18.5 i Unionsfördraget, när det anser det nödvändigt utse en särskild representant med mandat för en särskild politisk fråga. Rådet fattar sitt beslut med enhällighet (artikel 23.1 i Unionsfördraget). Representanterna är ansvariga inför rådet och skall rapportera till rådet genom generalsekreteraren/den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Det finns för närvarande fyra särskilda representanter, nämligen för området kring de afrikanska stora sjöarna (2000/792/GUSP), för uppdraget som samordnare för stabilitetspakten för sydöstra Europa (2000/793/GUSP), för fredsprocessen i Mellanöstern (2000/794/GUSP) och i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (2001/492/GUSP).

Regeringskonferensen: För att effektivisera beslutsförfarandet föreslog ordförandeskapet att beslut om att utse en särskild representant skulle kunna fattas med kvalificerad majoritet. Regeringen hade inget att erinra mot förslaget.

Förhandlingsresultatet: Genom Nicefördraget fogas en ny tredje strecksats till artikel 23.2 första stycket med innebörd att rådet med kvalificerad majoritet skall besluta om att utse en särskild representant i enlighet med artikel 18.5 i EG-fördraget (artikel 1.3 i Nicefördraget).

8.1.2 Internationella avtal (artiklarna 24 och 38)

Genom Amsterdamfördraget infördes en möjlighet för rådet att på det utrikes- och säkerhetspolitiska området (GUSP) ingå internationella avtal (artikel 24). Bestämmelserna i artikel 24 skall också gälla för frågor som omfattas av den tredje pelaren, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete (artikel 38).

Enligt artikel 24 kan rådet, när det är nödvändigt att ingå ett avtal med en stat eller en internationell organisation för att genomföra GUSP, ingå ett sådant avtal efter ett enhälligt beslut i rådet och efter rekommendation av ordförandelandet. Om en medlemsstat i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av den egna konstitutionen kan de övriga rådsmedlemmarna komma överens om att avtalet skall gälla provisoriskt för dem. Den medlemsstat som har lämnat en förklaring i rådet blir inte bunden av den provisoriska tillämpningen av avtalet så länge nödvändiga interna konstitutionella förfaranden inte har genomförts.

De internationella avtal som EG skall ingå förhandlas av kommissionen. Vad gäller den här typen av avtal, inom den andra och tredje pelaren, får rådet genom enhälligt beslut bemyndiga ordförandelandet att inleda avtalsförhandlingarna. Ordförandelandet skall, om det är lämpligt, biträdas av kommissionen.

Regeringskonferensen: I syfte att effektivisera beslutsfattandet och göra EU mer handlingskraftigt lade ordförandeskapet fram ett förslag om beslutsfattande med kvalificerad majoritet för vissa beslut. Ändringsförslagen i övrigt i artikel 24 innebar att man delvis försökte spegla artikel 300 i EG-fördraget, dvs. den bestämmelse som reglerar förfarandet då gemenskapen skall ingå en internationell överenskommelse.

Förslaget att ändra beslutsfattandet från enhällighet till kvalificerad majoritet och övriga ändringsförslag föranledde en del diskussioner under regeringskonferensen. Den svenska ståndpunkten under konferensen var att det var positivt om samarbetet i den andra och tredje pelaren kunde effektiviseras, men att detta inte fick påverka den mellanstatliga karaktären av samarbetet i dessa pelare. Regeringen vill här också hänvisa till de konstitutionella överväganden som har gjorts i avsnitt 6.5.

Den svenska positionen i frågan om beslutsfattande med kvalificerad majoritet var följande. Den omständigheten, att beslut fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet, innebär i sig inte något problem så länge det är möjligt för Sverige att uppfylla sina konstitutionella krav, t.ex. att riksdagen under vissa förhållanden skall godkänna ett internationellt avtal innan regeringen kan ingå avtalet.

Den svenska positionen såvitt gällde övriga ändringsförslag var följande. På svensk sida kunde inga ändringsförslag accepteras som likställde s.k. andra- och tredjepelaras avtal med s.k. förstapelaras avtal. Anledningen till detta är att medlemsstaterna har överlämnat beslutanderätt i den första pelaren, dvs. till EG. Genom en sådan överlåtelse har medlemsstaterna accepterat att gemenskapen ingår folkrättsligt bindande avtal med bindande verkan även för medlemsstaterna. De internationella avtal som EG inom sitt kompetensområde ingår binder inte bara EG:s institutioner utan även dess medlemsstater i enlighet med artikel 300.7 i EG-fördraget. Sveriges hållning var att vi inte kunde acceptera att avtal som unionen ingår i enlighet med artiklarna 24 och 38 med automatik binder även medlemsstaterna, eftersom Sverige enligt grundlagen inte kan överlåta beslutanderätt till EU utan enbart till EG (10 kap. 5 § första stycket regeringsformen).

Förhandlingsresultatet: De ändringar som medlemsstaterna kunde enas om under regeringskonferensen var följande (artikel 1.4 i Nicefördraget). I artikel 24, *punkten 3*, anges att rådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet när avtalet syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt enligt artiklarna 14 och 15 i Unionsfördraget. Rådet fattar i dessa fall beslut om att bemyndiga ordförandelandet att inleda avtalsförhandlingarna och beslut om att ingå avtalet i enlighet med artikel 23.2 i Unionsfördraget. Bestämmelsen innebär, förutom beslutsfattande med kvalificerad majoritet, att en medlemsstat kan motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under återopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. Om en medlemsstat på detta sätt inlägger ett s.k. nationellt veto skall beslut inte fattas. Rådet kan dock med kvalificerad majoritet begära att frågan skall hänskjutas till Europeiska rådet för enhälligt beslut. Av artikel 23.2 fjärde stycket framgår även att alla beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser skall fattas med enhällighet i enlighet med artikel 23.1.

När vidare ett avtal, enligt *punkten 4*, avser en fråga där kvalificerad majoritet krävs för antagande av interna beslut eller åtgärder i enlighet med artikel 34.2 sista stycket i Unionsfördraget skall rådet besluta med kvalificerad majoritet. Rådet fattar i dessa fall beslut i enlighet med artikel 34.3.

I övrigt skall rådet, enligt *punkten 2*, besluta enhälligt när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att fatta interna beslut.

Enligt *punkten 5* kan rådsmedlemmarna enas om att avtalet skall tillämpas provisoriskt i avvaktan på att en medlemsstat uppfyller vissa konstitutionella krav. På samma sätt som tidigare blir den medlemsstat som har lämnat en förklaring i rådet, dvs. att den måste uppfylla vissa konstitutionella krav, inte bunden av den provisoriska tillämpningen av avtalet.

Enligt *punkten 6* skall de avtal som ingås i enlighet med artiklarna 24 och 38 vara bindande för unionens institutioner.

8.2 Bestämmelser i EG-fördraget

I det följande lämnas en redogörelse för de bestämmelser i EG-fördraget, vilka ändras så att rådet kan besluta med kvalificerad majoritet.

8.2.1 Åtgärder mot diskriminering (artikel 13)

Remissinstanserna: *Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen* och *Svenska Röda Korset* anser att det är positivt att rådet med kvalificerad majoritet kan fatta beslut om stimulansåtgärder för att bekämpa diskriminering på de grunder som omfattas av artikel 13.

Bakgrund: Genom Amsterdamfördraget infördes en ny artikel i EG-fördraget, artikel 13, som ger rådet befogenhet att, inom ramen för de befogenheter fördraget ger gemenskapen, vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Åtgärder

enligt artikeln skall beslutas enhälligt av rådet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen diskuterades frågan om beslut om åtgärder för att bekämpa diskriminering på de grunder som omfattas av artikel 13 borde fattas enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget i stället för genom enhälligt beslut. Enligt artikel 251 beslutar rådet med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet har medbeslutanderätt.

Medlemsstaterna kunde emellertid inte enas om att låta alla beslut om åtgärder för att bekämpa diskriminering fattas enligt medbeslutandeförfarandet. Under regeringskonferensen lades i stället fram ett förslag som innebar att medbeslutandeförfarandet endast skulle gälla för beslut om stimulansåtgärder på gemenskapsnivå som fattas för att stödja åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att bekämpa diskriminering på de grunder som omfattas av artikel 13. Detta skulle dock inte gälla åtgärder som omfattar harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Regeringen stödde förslaget, eftersom det skulle ge ökade förutsättningar för beslut om åtgärder mot diskriminering på gemenskapsnivå utan risk för att besluten skulle komma att strida mot bestämmelser i svensk grundlag. Förslaget kunde godtas av alla medlemsstater.

Förhandlingsresultatet: Genom Nicefördraget (artikel 2.2 i Nicefördraget) läggs därmed en *andra punkt* till artikel 13, som innebär att rådet skall fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget när rådet, i syfte att stödja åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att bidra till att förverkliga målen i *punkt 1*, beslutar om stimulansåtgärder på gemenskapsnivå, som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.

8.2.2 Unionsmedborgarskap (artikel 18)

Enligt nuvarande artikel 18 har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av villkor och begränsningar i fördraget och i bestämmelserna om genomförande av fördraget. Rådet kan anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av rättigheten enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget. Rådet skall dock besluta med enhällighet under hela detta förfarande.

Regeringskonferensen: För att effektivisera beslutsfattandet på området och för att följa den allmänna regeln om beslut med kvalificerad majoritet på den inre marknaden föreslog ordförandeskapet att beslut enligt artikel 18 i stället skulle fattas med kvalificerad majoritet enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget. Regeringen ställde sig positiv till förslaget eftersom det kan bidra till att underlätta utövandet av rättigheterna om fri rörlighet för unionsmedborgare.

Förhandlingsresultatet: Regeringskonferensen beslutade (artikel 2.3 i Nicefördraget) att ändra *punkten 2* i bestämmelsen, vilket innebär att gemenskapen får en möjlighet att med kvalificerad majoritet besluta om en åtgärd som är nödvändig för att uppnå målet att varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom

medlemsstaternas territorier om befogenheterna inte föreskrivs i fördraget. Rådet skall även fortsättningsvis besluta enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget. Det beslutades även att artikel 18 skall kompletteras med en ny *tredje punkt* som anger att åtgärden som beslutas inte skall omfatta bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument och inte heller bestämmelser om social trygghet eller socialt skydd.

8.2.3 Visering, asyl, invandring och civilrättsligt samarbete (artikel 67)

Remissinstanserna: *Svenska Röda Korset* välkomnar att fler områden inom avdelningen IV i EG-fördraget skall omfattas av medbeslutandeförfarandet och beklagar att det inte varit möjligt att utvidga tillämpningen av detta förfarande till samtliga åtgärder som avser lagstiftning inom asyl- och invandringsområdet.

Bakgrund: Artikel 67 reglerar beslutsproceduren inom avdelning IV i EG-fördraget, vilken handlar om visering, asyl, invandring och civilrättsligt samarbete.

Enligt nuvarande huvudregel, i artikel 67.1, beslutar rådet med enhällighet, efter att ha hört Europaparlamentet, om åtgärder inom avdelning IV i EG-fördraget. Rätten till initiativ tillkommer både kommissionen och medlemsstaterna. Detta beslutsförfarande gäller under en övergångsperiod av fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, dvs. till den 1 maj 2004.

Undantag från huvudregeln följer av artikel 67.3. I två fall beslutar rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet. Dessa två fall är dels åtgärder för att upprätta listor över tredje länder vars medborgare är tvungna eller vars medborgare inte är tvungna att ha visering för att passera medlemsstaternas yttre gränser för vistelser som skall vara i högst tre månader (artikel 62.2 b i), dels regler för en enhetlig utformning av viseringar (artikel 62.2 b iii).

Efter utgången av femårsperioden efter Amsterdamfördragets ikraftträdande går rätten till initiativ inom avdelning IV automatiskt över till kommissionen, enligt artikel 67.2. Vid samma tidpunkt uppkommer även möjligheten att låta områden som omfattas av avdelning IV övergå till medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 i EG-fördraget samt att anpassa bestämmelserna om domstolens behörighet. Beslut om övergång till medbeslutandeförfarandet skall, enligt artikel 67.2, fattas enhälligt av rådet, efter att rådet har hört Europaparlamentet.

Från och med den 1 maj 2004 omfattas, enligt artikel 67.4, beslut om åtgärder inom två områden automatiskt av medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget. Detta gäller förfarandet för att utfärda viseringar (artikel 62.2 b ii) och regler för enhetligt utformade viseringar (artikel 62.2 b iv).

Regeringskonferensen: Förhandlingarna vid regeringskonferensen rörde frågan om beslutsförfarandet i avdelning IV skulle ändras redan före den 1 maj 2004 till antingen beslutsförfarandet med kvalificerad majoritet och samråd eller medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 i

EG-fördraget. Lagstiftningsarbetet inom avdelning IV har gått trögt. Detta beror till stor del på att det är mycket svårt att anta rättsakter med enhällighet på dessa områden. Den svenska positionen var därför att man på så många områden som möjligt inom asyl, gränskontroll, invandring och civilrättsligt samarbete, med undantag för familjefrågor, skulle övergå till medbeslutandeförfarandet.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av regeringskonferensen (artikel 2.4 i Nicefördraget) innebär enbart förändringar av reglerna om övergång till medbeslutandeförfarandet på områdena asyl och civilrättsligt samarbete, med undantag för de aspekter som berör familjerätten. Huvudregeln i artikel 67.2, som beskrivs ovan, lämnades oförändrad. Vidare angavs i ett *protokoll om artikel 67* (se nedan) att övergång till beslut med kvalificerad majoritet skulle ske automatiskt beträffande åtgärder som rör samarbete mellan nationella myndigheter. Slutligen gjorde medlemsstaterna vissa uttalanden om övergång till medbeslutandeförfarandet på ytterligare områden i en *förklaring om artikel 67* (se nedan).

På asylområdet innebär Nicefördraget att medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget skall användas för de åtgärder som avses i artikel 63.1 i EG-fördraget, dvs. vissa åtgärder om asyl, samt för de åtgärder som avses i artikel 63.2 a i EG-fördraget om tillfälligt skydd åt fördrivna personer och om s.k. subsidiärt skydd för personer som av andra skäl behöver internationellt skydd. Övergången till medbeslutandeförfarandet sker dock inte automatiskt, utan först efter det att rådet har antagit gemenskapslagstiftning som fastställer gemensamma regler och viktiga principer på området. Detta innebär en möjlighet att tidigarelägga övergång till medbeslutandeförfarandet inom områdena för asyl och tillfälligt skydd för fördrivna personer. Enligt gällande regler skall rådet från och med den 1 maj 2004 enhälligt besluta, efter att ha hört Europaparlamentet, om övergång till medbeslutandeproceduren på dessa områden. Nicefördraget innebär i stället att övergången till medbeslutandeförfarandet blir beroende av att gemenskapslagstiftning har antagits och att övergången därmed kan ske redan före den 1 maj 2004. Förslag om sådan lagstiftning har också lagts fram genom förslaget till direktiv om tillfälligt skydd som antogs av rådet den 20 juli 2001 (2001/55/EG) och som grundas på artikel 63.2 a i EG-fördraget samt förslaget om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (KOM [2000] 578 slutlig), enligt artikel 63.1 d i EG-fördraget. Vidare har kommissionen nyligen lagt förslag till ett direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande (KOM [2000] 181 slutlig), enligt artikel 63.1 a i EG-fördraget. Från och med den 1 maj 2004 gäller dock huvudregeln om övergång till medbeslutandeförfarandet i artikel 67.2. Den nya möjligheten till övergång till medbeslutandeförfarandet på asylområdet utgör nämligen endast en avvikelse från nuvarande regler om vad som skall gälla under övergångsperioden efter Amsterdamfördragets ikraftträdande.

Vidare beslutades att från den tidpunkt då det nya fördraget träder i kraft skall åtgärder för civilrättsligt samarbete, som grundas på artikel 65 i EG-fördraget, med undantag för de aspekter som berör familjerätten, beslutas enligt medbeslutandeförfarandet. Åtgärder för civilrättsligt

samarbete som berör familjerätten skall således även fortsättningsvis beslutas med enhällighet.

I ett *protokoll om artikel 67 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen* som fogas till EG-fördraget regleras beslutsförfarandet för åtgärder för att säkerställa samarbete mellan de relevanta nationella myndigheterna i medlemsstaterna, samt mellan dessa myndigheter och kommissionen, enligt artikel 66 i EG-fördraget. I protokollet anges att rådet skall besluta om sådana åtgärder med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, från och med den 1 maj 2004. Detta innebär alltså en automatisk övergång till kvalificerad majoritet på detta område.

Regeringskonferensen antog en *gemensam förklaring (5)* beträffande artikel 67. I förklaringen uttalar medlemsstaterna att rådet, från och med den 1 maj 2004, i ökad utsträckning skall använda sig av medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 i EG-fördraget vid beslutsfattande inom avdelning IV. Rådet skall vidare bemöda sig om att från och med denna tidpunkt eller så snart som möjligt därefter göra medbeslutandeförfarandet tillämpligt på övriga områden inom avdelning IV eller på vissa av dessa områden. Enligt förklaringen åtar sig alltså medlemsstaterna att i rådet besluta om att gå över till medbeslutandeförfarandet för fler områden än vad som anges i fördraget och i protokollet till fördraget.

8.2.4 Ekonomisk politik (artikel 100)

I dag kan rådet med enhällighet besluta om att ge ekonomiskt bistånd till en medlemsstat om det uppstår allvarliga försörjningsproblem eller om en medlemsstat har eller hotas av svårigheter utanför dess kontroll. Om svårigheterna har orsakats av naturkatastrofer beslutar rådet i dag med kvalificerad majoritet.

Regeringskonferensen: Ordförandeskapet tog initiativ till en övergång till kvalificerad majoritet för hela artikeln med motiveringen att det skulle underlätta beslut om ekonomiskt bistånd. Regeringen ansåg att en övergång till kvalificerad majoritet var motiverad i de fall det rörde sig om allvarliga försörjningsproblem. Kvalificerade majoritetsbeslut vid allvarliga störningar vad gäller försörjning av vissa varor torde underlätta möjligheterna till stöd från EU i dessa lägen. Regeringen kunde också acceptera kvalificerad majoritet i de andra fallen eftersom den inte ansåg att det fanns någon större risk för att ett beslut skulle fattas utan att ett verkligt behov förelåg.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna (artikel 2.5 i Nicefördraget) blev att rådet kan besluta med kvalificerad majoritet vad gäller alla fall av ekonomiskt bistånd som omfattas av artikel 100.

En *gemensam förklaring (6)* om artikel 100 antogs av regeringskonferensen. Förklaringen innebär att beslut om ekonomiskt bistånd skall överensstämja med budgetplanen och med det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin.

8.2.5 Monetär politik (artikel 111.4)

Prop. 2001/02:8

I dag kan rådet med kvalificerad majoritet besluta om gemenskapens ståndpunkt på internationell nivå när det gäller frågor av särskild betydelse för den ekonomiska och monetära unionen och med enhällighet besluta om hur denna skall företrädas. Endast de medlemsstater som är med i valutaunionen har rösträtt.

Regeringskonferensen: Kommissionen föreslog att kvalificerad majoritet skulle gälla för hela artikeln med motiveringen att det skulle underlätta snabba beslut om extern representation. Regeringen kunde acceptera en övergång till kvalificerad majoritet dels av praktiska skäl eftersom gemensamma ståndpunkter redan kan beslutas med kvalificerad majoritet, dels för att underlätta att EU/Eurogruppen kan "tala med en röst" på internationell nivå.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna (artikel 2.6 i Nicefördraget) blev att kvalificerad majoritet gäller både för beslutet om en gemensam ståndpunkt och för extern representation.

En *gemensam förklaring* (7) klargör att alla medlemsstater i valutaunionen skall delta fullt ut i utarbetandet av gemenskapens ståndpunkt på internationell nivå när det gäller frågor av särskild betydelse för den ekonomiska och monetära unionen.

8.2.6 Euro (artikel 123.4)

Fördraget stadgar att rådet genom enhälligt beslut av medlemsstaterna utan undantag skall fastställa omräkningskurserna gentemot euron då valutaunionen startar samt genom enhälligt beslut av medlemsstaterna besluta om att vidta övriga åtgärder som behövs för att snabbt införa euron.

Regeringskonferensen: Kommissionen lämnade ett förslag om att ändra beslutsregeln till kvalificerad majoritet med motiveringen att artikeln är obsolet utom i de delar som avser övriga åtgärder för att införa euron. Den del av bestämmelsen som rör fastställande av omräkningskurser gällde endast när den tredje etappen av EMU startade och är därmed obsolet. Den del av bestämmelsen som inte är obsolet är alltså den rättsliga grunden för euroområdet monetära lagstiftning. Det bör vara lätt att ändra denna, för den inre marknaden viktiga, lagstiftning. Regeringen accepterade en övergång till kvalificerad majoritet.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna (artikel 2.7 i Nicefördraget) blev att rådet genom beslut med kvalificerad majoritet av medlemsstaterna utan undantag, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europeiska centralbanken, skall vidta de övriga åtgärder som behövs för att snabbt införa euron som den gemensamma valutan. Sverige deltar inte i valutaunionen och påverkas därför för närvarande inte av bestämmelsen.

8.2.7 Den gemensamma handelspolitiken (artikel 133)

Remissinstanserna: *Kommerskollegium* anser att artikel 133 borde omfatta även investeringar och att tjänster och immateriella rättigheter

samt investeringar borde beslutas med kvalificerad majoritet utan de undantag som föreslås i Nicefördraget.

Bakgrund: I artikel 133 återfinns principerna för den gemensamma handelspolitiken. EG-domstolen har uttalat att gemenskapens kompetens vad avser tillämpningsområdet för nuvarande artikel 133 är exklusiv. Beslut om förhandlingar om och ingående av avtal på de områden som omfattas av artikel 133 fattas med kvalificerad majoritet. Genom en ändring av artikel 133, som beslutades genom Amsterdamfördraget, gavs rådet en möjlighet att på förslag av kommissionen och efter hörande av Europaparlamentet fatta beslut om att utsträcka tillämpningsområdet av artikel 133 till avtal om tjänster och immateriella rättigheter som ännu inte omfattades av den gemensamma handelspolitiken. Något sådant beslut fattades dock aldrig.

Regeringskonferensen: I förhandlingarna föreslog kommissionen att frågan på nytt skulle tas upp om förhandlingar och avtal om tjänstehandel och immateriella rättigheter kunde beslutas med kvalificerad majoritet genom att dessa områden gjordes till en del av artikel 133. Syftet var att underlätta gemenskapens beslutsförmåga och därmed öka dess förhandlingsstyrka i framtida förhandlingar på de berörda områdena, särskilt inom Världshandelsorganisationen (WTO). Diskussioner fördes också om att inbegripa investeringar i artikel 133, men stöd för detta saknades hos en majoritet av medlemsstaterna.

Regeringen delade kommissionens önskemål om ökad beslutsförmåga på dessa områden. Vid beslut med kvalificerad majoritet minskar möjligheterna för ett enskilt medlemsland att blockera en förhandling eller ett avtal som andra medlemsländer stödjer. Därmed skulle gemenskapen lättare kunna förhandla nya avtal om handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter, vilket skulle verka i riktningen mot friare tjänstehandel och stärkt skydd för svenska ekonomiska aktörers patent, upphovsrättigheter m.m. Under förhandlingen var det dock viktigt för regeringen att säkerställa att inga förändringar gjordes som innebar att olika beslutsregler skulle gälla vid beslut om intern harmonisering inom gemenskapen jämfört med förhandlingar om och ingående av internationella avtal på samma område. Detta var ett potentiellt problem eftersom både åtaganden om liberalisering av tjänstehandeln och avtal om respekt för immateriella rättigheter på detta stadium delvis regleras i gemenskapslagstiftning. Under förhandlingarnas gång diskuterades olika utformningar av artikel 133. Ingen av dessa fann gehör hos alla medlemsstater och stora delar av artikeln fick sin slutliga utformning först i slutskedet av förhandlingarna i Nice.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna (artikel 2.8 i Nicefördraget) blev att beslut om förhandlingar och ingående av avtal om tjänstehandel och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter som huvudregel skall fattas med kvalificerad majoritet (*punkten 5 första stycket*). Denna regel är dock föremål för omfattande undantag där beslut med enhällighet gäller.

Det första undantaget avser avtal som innehåller bestämmelser där enhällighet krävs när motsvarande interna regler beslutas, eller när avtalet omfattar ett område där gemenskapen ännu inte har utnyttjat sin befogenhet att anta interna regler (*punkten 5 andra stycket*). I praktiken

stys därför beslutsregeln i externa relationer av vilken beslutsregel som gäller för samma sektor internt samt graden av harmonisering inom gemenskapen.

Det andra undantaget avser förhandlingar om och ingående av avtal av horisontell karaktär (dvs. ett avtal av övergripande karaktär som omfattar ett flertal områden), i den mån avtalet innehåller bestämmelser som i sig är föremål för undantag (*punkten 5 tredje stycket*).

Det tredje undantaget avser beslut om förhandlingar om och ingående av avtal på vissa områden såsom kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster, sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa där beslut om förhandlingar fattas i samförstånd mellan gemenskapen och medlemsstaterna och där framförhandlade avtal ingås gemensamt av EG och medlemsstaterna (*punkten 6 andra stycket*).

Förutom de nya bestämmelserna om beslut med kvalificerad majoritet har i artikel 133 tillförts ytterligare bestämmelser varav några är generella, dvs. omfattar hela artikel 133, och några är begränsade till handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter.

Gemenskapens behörighet att förhandla om och ingå avtal på de nya områdena (tjänsthandeln och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter) skall inte påverka medlemsstaternas rätt att behålla och ingå avtal med tredje land och internationella organisationer under förutsättning att gemenskapsrätten och andra relevanta internationella avtal respekteras (*punkten 5 fjärde stycket*).

Rådet har uttryckligen ålagts begränsningen att det inte får ingå avtal som innehåller bestämmelser som går utöver gemenskapens interna behörighet (*punkten 6 första stycket*). Dessutom har rådet och kommissionen ålagts att se till att de avtal som förhandlats fram är förenliga med gemenskapens interna politik och interna regler (*punkten 3 första stycket andra meningen*). I artikeln har också införts en uttrycklig skyldighet för kommissionen att regelbundet rapportera om förhandlingsläget till den särskilda kommitté som utsetts (*punkten 3 andra stycket andra meningen*). Samtliga de ändringar som har redovisats i detta stycke gäller hela artikelns tillämpningsområde, dvs. inte enbart förhandlingar om och ingående av avtal om handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter.

Förhandlingar och avtal om tjänster på transportområdet skall även fortsättningsvis regleras av avdelning V och artikel 300 i EG-fördraget (*punkten 6 tredje stycket*).

Rådet har en möjlighet att genom enhälligt beslut, på förslag av kommissionen och efter hörande av Europaparlamentet, utvidga tillämpningen av artikeln till att omfatta immateriella rättigheter, i den mån de inte redan omfattas av artikeln genom de nu föreslagna ändringarna (*punkten 7*). Ett sådant beslut får dock inte avse frågor som faller utanför gemenskapens interna behörighet.

Konsekvenserna för Sveriges del av ändringarna i artikel 133 torde inte komma att bli särskilt stora. Tillämpningen av artikeln måste först prövas i något konkret fall. Det är möjligt att de viktiga undantag som har gjorts från regeln om att besluten skall fattas med kvalificerad majoritet kommer att göra att nya förhandlingar och avtal om handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter även i

8.2.8 Socialpolitik (artiklarna 137 och 144)

Remissinstanserna: *Jämställdhetsombudsmannen* instämmer i regeringens positiva syn på att beslut med kvalificerad majoritet blir huvudregel vad gäller samarbetet på det socialpolitiska området. *Tjänstemännens Centralorganisation* anser att rådets möjligheter att fatta beslut med kvalificerad majoritet borde ha gått längre för att stärka EU:s befogenheter att motverka social dumpning.

Bakgrund: Artikel 137 utgör den fördragsmässiga grunden för medlemsstaternas samarbete på det socialpolitiska området. Begreppet socialpolitik rymmer i detta sammanhang frågor som rör såväl arbetsrätt, arbetsliv, arbetsmiljö och jämställdhet som socialpolitiska frågor i gängse svensk bemärkelse. Genom Amsterdamfördraget blev EG:s politik på det sociala området ett intresse för samtliga medlemsstater genom att avtalet om socialpolitik integrerades i EG-fördraget. Ändringar gjordes också som innebar att arbetsmarknadens parter fick stärkta roller och dessutom lyftes grundläggande sociala rättigheter fram. Gemenskapen fick vidare befogenhet att besluta om programsamarbete för att bekämpa social utslagning.

Enligt artikel 137 kan rådet inom vissa uppräknade områden anta minimidirektiv enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget och således fatta beslut med kvalificerad majoritet efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) och Regionkommittén. På de områden som anges i artikel 137.3 fordras dock enhälligt beslut av rådet, varvid rådet skall höra Europaparlamentet, ESK och Regionkommittén.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen diskuterades i huvudsak två frågor beträffande artikel 137. Medlemsstaterna diskuterade dels en omstrukturering av texten, dels möjligheten att övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på fler områden än vad som gäller i dag. Förutom dessa två huvudfrågor diskuterades om artikel 137.3 femte strecksatsen, som rör möjligheten att fatta beslut om ekonomiska bidrag till åtgärder för att främja sysselsättning och skapa arbetstillfällen, skulle utgå. Regeringen hade inget att invända mot dessa förslag.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av konferensen (artikel 2.9 i Nicefördraget) blev att den tidigare strukturen i artikel 137 med två olika punkter för de olika beslutsformerna frångicks. De olika områden beträffande vilka rådet har kompetens att anta rättsakter räknas i stället upp i *första punkten* och i *andra punkten* anges vilket beslutsförfarande som gäller för de olika områdena. För samtliga områden gäller att rådet kan besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna genom initiativ som exempelvis syftar till att utvärdera erfarenheter. På de områden som anges i punkten 1 a-i kan rådet genom direktiv anta minimikrav (*punkten 2 b första stycket*). Detta innebär att direktiv inte kan antas för punkterna j och k som rör kampen mot social utslagning och modernisering av systemen för socialt skydd. För dessa

områden kan rådet besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna genom initiativ som exempelvis syftar till att utvärdera erfarenheter.

Av artikelns nya struktur följer att huvudregeln är att rådet beslutar enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget efter att ha hört ESK samt Regionkommittén. I punkten 2 b andra stycket anges att undantag gäller för punkten 1 c, d, f och g. På dessa områden skall rådet fatta beslut enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet, ESK och Regionkommittén. Däremot kan rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet besluta att göra medbestämmandeförfarandet tillämpligt på punkten 1 d, f och g.

Som ett resultat av regeringskonferensen utgår artikel 137.3 femte strecksatsen om möjligheten att fatta beslut om ekonomiska bidrag till åtgärder för att främja sysselsättning och skapa arbetstillfällen.

Arbetsrättsliga frågor

På det arbetsrättsliga området sker inga förändringar vad gäller formen för beslutsfattande i rådet.

Det medlemsstaterna däremot kunde enas om var att ge rådet en möjlighet att genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet göra förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget tillämpligt på punkten 1 d, f och g. Detta gäller således beträffande skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla, företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, inbegripet medbestämmande, samt anställningsvillkor för medborgare i tredje land som lagligt vistas inom gemenskapens territorium.

Sociala frågor

Social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna (nya artikeln 137.1 c)

Samarbetsområdet social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna regleras i dag i artikel 137.3 första strecksatsen. På detta område fattar rådet beslut med enhällighet.

Genom nya artikeln 137.2 första stycket a och b framgår att rådet kan besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna (a) och anta minimidirektiv (b). Enligt nya artikeln 137.2 andra stycket skall beslut fattas med enhällighet såvitt avser frågor om social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna.

Den nya artikeln 137.4 första strecksatsen understryker att bestämmelserna i artikel 137 inte skall påverka medlemsstaternas erkända rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet och inte i väsentlig grad påverka den finansiella jämvikten i dessa.

Samarbetsområdet är detsamma som i dag och ändras inte genom det nya fördraget. Inte heller omröstningsreglerna ändras, dvs. rådet fattar sina beslut med enhällighet. Artikeln kompletteras med en skrivning i *punkten 4* att de nationella systemen för social trygghet inte får påverkas.

Rådet kan enligt gällande bestämmelser och enligt förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna vad avser kampen mot social utslagning (artikel 137.2 tredje stycket). Genom Nicefördraget ändras bestämmelsen endast i redaktionellt hänseende.

Modernisering av systemen för socialt skydd (nya artikeln 137.1 k)

Samarbetsområdet modernisering av systemen för socialt skydd är nytt och omfattas inte i dag av artikel 137. I enlighet med nya artikeln 137.2 första stycket a och andra stycket i samma artikel skall rådet i enlighet med förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget och efter att ha hört ESK och Regionkommittén besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna. Rådet får besluta om åtgärder avsedda att främja samarbetet kring modernisering av systemen för socialt skydd utan att det påverkar tillämpningen av punkten c, dvs. social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna.

Detta nya samarbetsområde speglar medlemsstaternas möjlighet till s.k. öppen samordning inom detta område, vilket för närvarande sker inom ramen för Kommittén för social trygghet (se vidare under artikel 144).

Socialt skydd (artikel 144)

Enligt artikel 144 får rådet genom enhälligt beslut och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén tilldela kommissionen uppgifter i samband med att gemensamma åtgärder genomförs särskilt vad gäller social trygghet för de migrerande arbetstagare som avses i artiklarna 39–42 i EG-fördraget.

Vissa medlemsstater tog under regeringskonferensen upp frågan om att fördragsfästa Kommittén för social trygghet. Regeringen, som anser att den nuvarande bestämmelsen i artikel 144 kan anses ha blivit obsolet, ställde sig positiv till förslaget att fördragsfästa kommittén.

Genom Nicefördraget (artikel 2.11 i Nicefördraget) får rådet behörighet, efter att ha hört Europaparlamentet, att inrätta en rådgivande kommitté för att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och med kommissionen i fråga om socialt skydd. Varje medlemsstat och kommissionen skall utse två ledamöter i kommittén. Kommittén har bl.a. till uppgift att övervaka den sociala situationen, underlätta utbytet av information mellan medlemsstaterna och kommissionen samt att sammanställa rapporter och yttranden.

8.2.9 Industri (artikel 157.3)

Artikel 157 behandlar gemenskapsindustrins konkurrensförmåga och syftar till att, inom ramen för en öppen och konkurrensutsatt marknad, påskynda industrins anpassning till strukturförändringar, främja ett gynnsamt företagsklimat och nyttogörande av innovationer och forskning

och utveckling. Rådet får i dag enhälligt besluta om särskilda åtgärder för att stödja de insatser som görs av medlemsstaterna för att förverkliga målen för gemenskapens industripolitik.

Gemenskapen och medlemsstaterna skall enligt fördraget säkerställa att det finns nödvändiga förutsättningar för industrins konkurrenskraft. Det konkreta arbetet rör områden som gemenskapens konkurrenskraft, småföretagsfrågor och vissa sektoriella frågor och sker främst i form av utbyte av erfarenheter och riktmärkning, s.k. *benchmarking*, samt genom annat, inte rättsligt bindande, policyarbete.

Regeringskonferensen: Sverige var sedan tidigare av uppfattningen att man skulle kunna övergå från att i rådet fatta beslut med enhällighet till att fatta beslut med kvalificerad majoritet, varför förslaget till en sådan ändring inte heller mötte något svenskt motstånd under regeringskonferensen. Grunden för denna inställning är att utvecklingen inom den europeiska företagspolitiken är att allt mer frångå sektoriell, stödriktad politik till en mer horisontell politik, där den europeiska industrins generella förutsättningar diskuteras. Regeringen stödjer denna inriktning eftersom den sätter frågor såsom företagets ramvillkor och möjligheter att internationaliseras i centrum. Näringslivsfrågorna har dessutom en nära koppling till inre marknadsfrågorna, vilka i dag beslutas med kvalificerad majoritet.

Den typ av åtgärder på gemenskapsnivå som i dag diskuteras och genomförs inom detta område har vidare ofta karaktären av jämförande studier, t.ex. som rör den europeiska industrins konkurrenskraft i förhållande till konkurrentregionerna USA och Asien. Sådana insatser kräver inte omfattande resurser och de eventuella åtgärder som föreslås som en följd av dessa studier har ofta en nationell anknytning, såsom uppmaningar att förbättra riskkapitalförsörjningen eller innovationsklimatet.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna (artikel 2.12 i Nicefördraget) blev en övergång till kvalificerad majoritet i artikel 157.3. Rådet får, i enlighet med medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om särskilda åtgärder för att stödja de insatser som görs av medlemsstaterna för att förverkliga målen för gemenskapens industripolitik.

8.2.10 Ekonomisk och social sammanhållning (artiklarna 159 och 161)

Artikel 159

Artikel 159 behandlar frågor om ekonomisk och social sammanhållning. Den aktuella frågan i artikelns tredje stycke anger att om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför de olika strukturfonderna och utan att det påverkar tillämpningen av de åtgärder som beslutas inom ramen för gemenskapens övriga politik, skall rådet enhälligt besluta om sådana särskilda åtgärder på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) samt Regionkommittén.

Regeringskonferensen: Regeringen ställde sig positiv till förslaget om beslut med kvalificerad majoritet för frågan om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför strukturfonderna och utan att det påverkar tillämpningen av de åtgärder som beslutas inom ramen för gemenskapens övriga politik. Detta ställningstagande grundade sig bl.a. på bedömningen att beslutsprocessen skulle bli mer effektiv i denna fråga. Beslut om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför fonderna och utan att det påverkar tillämpningen av de åtgärder som beslutas inom ramen för gemenskapens övriga politik har emellertid tillämpats mycket sällan. Regeringen var även positiv till ett utökat medbeslutandeförfarande i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget för denna artikel.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna (artikel 2.13 i Nicefördraget) blev att rådet får fatta beslut om särskilda åtgärder med kvalificerad majoritet i enlighet med förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget och efter att ha hört ESK och Regionkommittén.

Artikel 161

Remissinstanserna: *Jämställdhetsombudsmannen* ser positivt på att beslut om regler för strukturfonderna genom beslut om en sammanhållningspolitik kommer att fattas med kvalificerad majoritet, även om detta har senarelagts till den 1 januari 2007, eftersom det sker ett viktigt utvecklingsarbete inom jämställdhetsområdet genom medel från strukturfonderna.

Bakgrund: Även artikel 161 behandlar frågor om ekonomisk och social sammanhållning. Bestämmelsen innehåller dels reglerna för strukturfonderna, dels reglerna för upprättandet av en sammanhållningsfond. Enligt det första stycket skall rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen, med Europaparlamentets samtycke och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) samt Regionkommittén, fastställa strukturfondernas uppgifter, huvudmål och organisation, vilket kan omfatta en omgruppering av fonderna. Rådet skall enligt samma förfarande också fastställa de allmänna regler som skall tillämpas på fonderna och de bestämmelser som behövs för att säkerställa deras effektivitet och samordning av fonderna med varandra och med andra befintliga finansieringsorgan.

Enligt det andra stycket skall en av rådet enligt samma förfarande upprättad sammanhållningsfond lämna ekonomiska bidrag till projekt på miljöområdet och till transeuropeiska nät inom infrastrukturen på transportområdet.

Regeringskonferensen: Regeringen hade inga invändningar mot förslaget om kvalificerad majoritet för beslut om regler för strukturfonderna och upprättande av en sammanhållningsfond. Regeringens ställningstagande grundades bl.a. på en bedömning att beslutsprocessen skulle bli mer effektiv i dessa frågor om bestämmelsen ändrades. Detta ställningstagande skall också ses i ett perspektiv där unionen utökas med nya medlemsstater. Dagens krav på enhällighet har resulterat i att välbehövliga och rimliga reformer i vissa fall har blockerats av enstaka medlemsländer. Regeringen var även positiv till ett utökat medbeslutandeförfarande i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget för denna artikel.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna (artikel 2.14 i Nicefördraget) innebär att *ett tredje stycke* skall läggas till artikel 161. Det nya stycket har följande innebörd. Från och med den 1 januari 2007 skall rådet besluta om sammanhållningspolitiken med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, efter Europaparlamentets samtycke och efter att ha hört ESK och Regionkommittén, under förutsättning att den fleråriga budgetplan som skall tillämpas från och med den 1 januari 2007 och det därmed sammanhörande interinstitutionella avtalet har antagits vid den tidpunkten. I annat fall skall det förfarande som föreskrivs i det tredje stycket tillämpas från och med den tidpunkt då de antas.

Såvitt gäller frågan om beslut med kvalificerad majoritet blev resultatet av förhandlingarna en kompromiss som innebär att reformen om kvalificerad majoritet senarelades till dess den fleråriga budgetplan som skall tillämpas från och med den 1 januari 2007 och det därmed sammanhängande institutionella avtalet har antagits. Tanken med en gräns år 2007 för övergång till kvalificerad majoritet är att rådet till dess bör ha beslutat om ett nytt system och budget för strukturfonderna.

8.2.11 Miljö (artikel 175.2)

Rådet skall enligt förfarandet i artikel 251 med kvalificerad majoritet besluta om vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges för gemenskapens miljöpolitik. Med avvikelse från denna beslutsordning skall rådet enhälligt enligt artikel 175.2 besluta om a) bestämmelser av främst skattekaraktär, b) åtgärder som påverkar fysisk planering, förvaltning av vattenresurser och markanvändning utom avfallshantering samt c) åtgärder som väsentligen påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.

Regeringskonferensen: Ett flertal medlemsstater önskade att artikelns krav på enhällighet inte skulle gälla miljöskatter. Ingen enighet nåddes dock.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna (artikel 2.15 i Nicefördraget) blev att *punkt a* kvarstår oförändrad och att *punkt b* förändrades i liten utsträckning, främst genom en omredigering för att tydligare avgränsa områdena fysisk planering, förvaltning av vattenresurser och markanvändning. Beträffande enhällighetskravet för åtgärder som påverkar förvaltning av vattenresurser lades dels ordet kvantitativ till, dels en formulering om att kravet också gäller tillgången till dessa resurser. Regeringen ställde sig positiv till dessa förändringar eftersom de endast bekräftar den tolkning av artikeln som rådet redan har gjort. Rådet beslutar redan om vattnets kvalitet med kvalificerad majoritet. Dessutom förtydligas enhällighetskravet för åtgärder som påverkar markanvändning genom att den tidigare formuleringen om undantag för åtgärder av allmän karaktär tas bort.

Enhällighetskravet i *punkt c* för åtgärder som väsentligt påverkar energikällor och energiförsörjningens struktur behandlades inte och kvarstår oförändrat.

Regeringskonferensen antog också en *gemensam förklaring (9)* om vikten av att främja miljöskyddet inom unionen. I förklaringen betonas att unionens strävan att nå detta mål även gäller den globala nivån. Alla möjligheter som fördraget erbjuder måste utnyttjas fullt ut i strävan att nå detta mål. Även marknadsinriktade instrument avsedda att främja en hållbar utveckling skall användas.

8.2.12 Biståndssamarbete (artikel 181 a)

Med Nicefördraget (artikel 2.16 i Nicefördraget) införs en ny avdelning XXI som innehåller en ny artikel 181a om ekonomiskt, tekniskt och finansiellt samarbete med tredje land.

Syftet med ändringen, som regeringen ställde sig positiv till, är att ange en särskild rättslig grund för annat samarbete än det som avses i avdelning XX (artiklarna 177–181 i EG-fördraget) och som enbart rör samarbetet med utvecklingsländer. Det kan t.ex. vara fråga om program om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med länderna i Central- och Östeuropa. Vad gäller dessa frågor har rådet hittills fattat besluten med artikel 308 i EG-fördraget som rättslig grund, dvs. beslut har fattats med enhällighet.

Den nya artikeln innebär att rådet skall besluta om program om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, med kvalificerad majoritet. Beslut avseende associeringsavtal regleras emellertid även i fortsättningen genom artikel 310 i EG-fördraget och antas med enhällighet (*punkten 2*). Framtida avtal med kandidatländerna kommer också att antas med enhällighet (*punkten 2*). Dessa undantag begränsar bestämmelsens tillämpningsområde något.

Insatserna skall, enligt *punkten 1*, vara förenliga med gemenskapens utvecklingspolitik och utgöra ett komplement till de insatser som genomförs av medlemsstaterna. Den nya artikeln innebär som tidigare har nämnts inte att ytterligare kompetens överförs från medlemsstaterna till gemenskapen (se avsnitt 6.1).

Enligt en *gemensam förklaring (10)* bekräftas att den nya artikeln inte omfattar insatser avseende betalningsbalansstöd till tredje land.

8.2.13 Stadga för ledamöterna av Europaparlamentet (artikel 190.5)

Artikel 190.5 reglerar möjligheten för Europaparlamentet att fastställa regler och allmänna villkor för hur dess ledamöter skall utföra sina åligganden. Enligt bestämmelsen skall Europaparlamentet fastställa dessa regler efter yttrande från kommissionen och sedan rådet genom enhälligt beslut har gett sitt godkännande. Artikel 190.5 utgör den rättsliga grunden för stadgan för ledamöter av Europaparlamentet (EP-stadgan). Bland de frågor som skall regleras i stadgan ingår lön, pension, skatt samt kostnadsersättningar. Stadgan har diskuterats sedan år 1998 utan att en överenskommelse kunnat nås mellan rådet och Europaparlamentet.

Regeringskonferensen: I regeringskonferensen diskuterades artikel 190.5 enbart inom ramen för frågan om en övergång till kvalificerad

majoritet för beslut i rådet. Frågan var om medlemsstaterna kunde acceptera en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet när rådet ger sitt godkännande till Europaparlamentets förslag till EP-stadga.

Förhandlingsresultatet: Artikel 2.18 i Nicefördraget ändrar artikel 190.5 på följande sätt. När rådet skall ge sitt godkännande till Europaparlamentets EP-stadga krävs en kvalificerad majoritet, förutom beslut om regler för beskattning av ledamöter eller före detta ledamöter som även fortsättningsvis kräver enhällighet.

8.2.14 Politiska partier på europeisk nivå (artikel 191)

I artikel 191 anges att politiska partier på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. Gemenskapsbestämmelser om politiska partiers verksamhet saknas emellertid.

Regeringskonferensen: För att skapa en särskild rättslig grund för att fastställa regler för europeiska politiska partier och deras finansiering lade kommissionen ett förslag till regeringskonferensen om en komplettering av artikel 191.

Regeringen ställde sig positiv till förslaget. För närvarande är finansieringen av Europaparlamentets partigrupper inte reglerad på europeisk nivå, vilket har försvårat insyn och kontroll. Tillskapandet av en särskild rättslig grund för att fastställa regler för politiska partier öppnar ytterligare möjligheter att anta en partistatut som i sin tur kan bidra till att öka effektiviteten och insynen i partigruppernas verksamhet.

Förhandlingsresultatet: Regeringskonferensen beslutade att skapa en särskild rättslig grund för att fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå. Artikel 191 kompletteras med ett nytt stycke där det hänvisas till förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget, dvs. rådet skall genom medbeslutande tillsammans med Europaparlamentet fastställa regler för politiska partier verksamma på europeisk nivå (artikel 2.19 i Nicefördraget).

En förklaring om artikel 191 fogades även till konferensens slutakt (*gemensam förklaring 11*). I förklaringen erinras om att bestämmelserna i artikeln inte innebär någon kompetensöverföring från medlemsstaterna till EG och att tillämpningen av gällande nationella konstitutionella regler inte påverkas. Vidare anges uttryckligen att finansiering över gemenskapsbudgeten av politiska partiers verksamhet på europeisk nivå inte får utnyttjas för att direkt eller indirekt finansiera nationell partiverksamhet. I förklaringen anges att bestämmelser om finansiering av de politiska partierna skall tillämpas på samma grund för alla politiska krafter som är företrädade inom Europaparlamentet, detta som en markering för att inte politiska grupperingar med en negativ inställning till EU, eller ledamöter som inte tillhör någon partigrupp, skall kunna undantas från rätten till ekonomiskt stöd.

Tillägget i artikel 191 och förtydligandena i den gemensamma förklaringen stämde väl överens med regeringens önskan att skapa en särskild rättslig grund för att fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå, särskilt vad gäller finansiering. Valet av medbeslutandeförfarandet – där rådet och Europaparlamentet beslutar

tillsammans – som tillämplig beslutsprocedur föreföll lämpligt eftersom Prop. 2001/02:8 Europaparlamentets verksamhet berörs.

8.2.15 Generalsekreterare och biträdande generalsekreterare (artikel 207.2)

Enligt artikel 207.2 skall rådet utse generalsekreteraren och den ställföreträdande generalsekreteraren vid generalsekretariatet genom enhälligt beslut.

Regeringskonferensen: För att öka effektiviteten i beslutsprocessen föreslog ordförandeskapet att rådets beslut om att utse generalsekreteraren och den ställföreträdande generalsekreteraren skulle kunna fattas med kvalificerad majoritet.

Rent principiellt är det av stort värde att utnämningar och tillsättningar av tjänster i gemenskapsorganen beslutas enhälligt. Enhälliga beslut kan sägas stärka den utnämndes ställning och auktoritet. Mot detta bör dock vägas den ökade risken att i en utvidgad union en enda medlemsstat motsätter sig utnämningen av en person, vars kandidatur i stort sett samtliga medlemsländer stödjer. Rådet kan då inte fatta något beslut. Vid en samlad bedömning fann regeringen det därför rimligt att utnämningen av generalsekreteraren och den ställföreträdande generalsekreteraren för rådet skulle kunna vila på beslut som fattas med kvalificerad majoritet. Detta kom också att bli den lösning som medlemsstaterna förespråkade.

Förhandlingsresultatet: Ändringen i artikel 207.2 innebär alltså att generalsekreteraren och den biträdande generalsekreteraren skall utses av rådet genom beslut med kvalificerad majoritet (artikel 2.20 i Nicefördraget).

8.2.16 Kommissionen (artiklarna 214.2 och 215)

När ledamöterna i kommissionen skall nomineras och utses är det enligt artiklarna 214.2 och 215 medlemsstaternas regeringar som i samförstånd fattar besluten. Medlemsstaternas regeringar skall i samförstånd även utse en ersättare för en avgående ledamots återstående mandattid.

Regeringskonferensen: I förhandlingarnas slutskede återupptog ordförandeskapet förslaget att beslut att nominera och utse ledamöterna i kommissionen skulle fattas av rådet med kvalificerad majoritet. Ett sådant beslut skulle dock även i fortsättningen tas i samförstånd med kommissionens ordförande. Regeringen hade inget att invända mot förslaget.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna blev att artikel 214.2 ändras och rådet skall såväl nominera som utse ordföranden och de övriga ledamöterna av kommissionen, genom beslut med kvalificerad majoritet (artikel 2.22 i Nicefördraget). Som en konsekvens av de ändringar som görs i artikel 214.2 skall rådet fatta beslutet om att utse en ersättare för en entledigad eller avsatt ledamot med kvalificerad majoritet (artikel 2.23 i Nicefördraget). (Se avsnitt 7.3.2.)

8.2.17 Domstolens rättegångsregler (artiklarna 223, 224 och 225a)

Prop. 2001/02:8

Remissinstanserna: *Jämställdhetsombudsmannen* anser att det är positivt att rådet med kvalificerad majoritet kan ge sitt godkännande till ändringar av EG-domstolens och förstainstansrättens rättegångsregler, eftersom detta bidrar till att öka effektiviteten och flexibiliteten i EG-domstolens arbete.

Bakgrund: EG-domstolens och förstainstansrättens rättegångsregler skall enligt gällande bestämmelser godkännas av rådet med enhällighet (artiklarna 245 tredje stycket och 225.4 i EG-fördraget).

Regeringskonferensen: Domstolen lade inför regeringskonferensen fram förslag om att ge domstolen rätt att själv anta sina rättegångsregler utan rådets godkännande eller, i andra hand, att rättegångsreglerna skulle kunna ändras efter godkännande av rådet med kvalificerad majoritet. Domstolen ansåg att kravet på enhällighet innebar svårigheter att få till stånd nödvändiga anpassningar av rättegångsformerna.

Samtliga medlemsstater var positivt inställda till att övergå från enhällighet till kvalificerad majoritet

Regeringen stödde domstolens förslag och ansåg att de föreslagna ändringarna skulle bidra till att öka effektiviteten och flexibiliteten i domstolens arbete.

Förhandlingsresultatet: Resultatet blev att rådet kan ge sitt godkännande till ändringar av EG-domstolens och förstainstansrättens rättegångsregler med kvalificerad majoritet (artiklarna 2.29 och 2.30 i Nicefördraget). Detsamma kommer att gälla för de särskilda rättsinstansernas rättegångsregler (artikel 2.32 i Nicefördraget).

8.2.18 Revisionsrätten (artiklarna 247.3 och 248.4)

Revisionsrättens ledamöter

I artikel 247.3 anges att revisionsrättens ledamöter skall utses för sex år av rådet som beslutar med enhällighet efter det att Europaparlamentet har hörts.

Regeringskonferensen: Frågan om att övergå från enhällighet till kvalificerad majoritet för beslut i rådet om att utse ledamöterna i revisionsrätten väcktes mycket tidigt under förhandlingarna. Regeringen var öppen för att göra en ändring i fördraget på denna punkt i syfte att effektivisera revisionsrättens utnämningförfarande. Ingen medlemsstat motsatte sig förslaget att ändra omröstningsreglerna.

Förhandlingsresultatet: Regeringskonferensen enades om att ändra artikel 247.3 så att rådet med kvalificerad majoritet och efter att ha hört Europaparlamentet skall anta den förteckning över ledamöter som skall upprättas i enlighet med förslag från varje medlemsstat (artikel 2.36 b i Nicefördraget).

Revisionsrättens arbetsordning

Revisionsrätten fastställer i dag själv sin arbetsordning.

Regeringskonferensen: Medlemsstaterna och revisionsrätten framförde under förhandlingarna att frågan om effektivitet i revisionsrättens verksamhet bäst säkrades genom effektiva arbetsformer. Mot denna bakgrund presenterades ett förslag om att revisionsrätten själv skulle fastställa sin arbetsordning, vilken sedan rådet skulle godkänna genom beslut med kvalificerad majoritet. Regeringens position i första hand var att revisionsrätten även i fortsättningen skulle få besluta om arbetsordningen.

Förhandlingsresultatet: En ny bestämmelse, artikel 248.4 sista stycket, förs in i fördraget som ålägger revisionsrätten att slå fast en intern arbetsordning (artikel 2.37 b i Nicefördraget). Arbetsordningen skall godkännas av rådet med kvalificerad majoritet.

8.2.19 Ekonomiska och sociala kommittén (artikel 259.1)

Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) har 222 ledamöter. Sverige har 12 ledamöter. Enligt artikel 259 skall, vid utseende av ledamöter i kommittén, varje medlemsstat tillställa rådet en lista med dubbelt så många kandidater som det antal platser som har tilldelats statens medborgare. ESK:s medlemmar utses, enligt artikel 158 i EG-fördraget, för fyra år genom enhälligt beslut av rådet. De kan återväljas.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen diskuterades två frågor. Den första frågan rörde formerna för att utse ledamöter i ESK. Förslag fördes fram om att frångå förfarandet med att medlemsstaterna tillställer rådet en lista med dubbelt så många kandidater som det antal platser som har tilldelats statens medborgare. Regeringen hade inget att invända mot förslaget.

Den andra frågan rörde möjligheten för rådet att besluta med kvalificerad majoritet vad gäller tillsättning av ledamöter i ESK. Regeringen hade inte något att invända mot detta förslag heller.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna blev, såvitt gäller den första frågan, att förfarandet med en lista med dubbelt så många kandidater som det antal platser som har tilldelats statens medborgare skall frångås. Rådet kan således inte ändra medlemsstaternas förslag. Såvitt gäller den andra frågan blev resultatet att rådet med kvalificerad majoritet skall anta den förteckning över ledamöter som skall upprättas i enlighet med förslag från varje medlemsstat (artikel 2.41 i Nicefördraget).

8.2.20 Regionkommittén (artikel 263)

Regionkommittén har 222 ledamöter och lika många suppleanter. Sverige har 12 ledamöter. Kommitténs ledamöter och suppleanter skall, enligt artikel 263, utses för fyra år genom enhälligt beslut av rådet på förslag av respektive medlemsstater. De kan återväljas.

Regeringskonferensen: För att öka effektiviteten i beslutsprocessen föreslog ordförandeskapet att rådets beslut om att utse Regionkommitténs ledamöter skulle kunna fattas med kvalificerad majoritet. Ingen av medlemsstaterna hade något att erinra mot förslaget.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av förhandlingarna blev att artikel 263 ändras på så sätt att rådet med kvalificerad majoritet skall anta den förteckning över ledamöter och suppleanter som har upprättats enligt medlemsstaternas förslag (artikel 2.42 i Nicefördraget).

8.2.21 Budget (artikel 279)

Artikel 279 reglerar beslutsordningen för vissa budgetrelaterade frågor. I artikeln föreskrivs att rådet enhälligt skall besluta på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och erhållit revisionsrättens yttrande om tre olika regelverk:

- budgetförordningen som är den grundläggande förordningen på budgetområdet och som särskilt skall innehålla närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision;
- regler för gemenskapens egna medel och de sätt och det förfarande enligt vilka budgetinkomster skall ställas till kommissionens förfogande samt bestämma nödvändiga åtgärder för att möta ett eventuellt likviditetsbehov som fastställs;
- regler för ekonomichefers, utanordnares och räkenskapsförares ansvar och lämplig ordning för kontroll.

Regeringskonferensen: Ordförandeskapet presenterade artikel 279 som en artikel som i sin helhet skulle kunna bli föremål för beslut med kvalificerad majoritet. En övergång till kvalificerad majoritet syftade till en förbättrad effektivitet i beslutsprocessen. Regeringen ställde sig positiv till en övergång till kvalificerad majoritet vad gäller beslut om budgetförordningen och regler för ekonomichefers, utanordnares och räkenskapsförares ansvar och lämplig ordning för kontroll, eftersom beslutsprocessen därigenom skulle bli mer effektiv. Dagens krav på enhällighet har resulterat i att välbehövliga och rimliga reformer i vissa fall har blockerats av enstaka medlemsländer.

Däremot ansåg regeringen vad gäller beslut om egna medel att dessa även fortsättningsvis bör fattas med enhällighet. En grundläggande svensk position är att beskattningsrätten är en nationell kompetens. Mot bakgrund av detta faktum och ett svenskt intresse om en begränsad svensk EU-avgift vore någon annan beslutsregel än enhällighet inte ändamålsenlig.

Det stod redan inledningsvis under förhandlingarna klart att det inte fanns något intresse bland medlemsstaterna att övergå till kvalificerad majoritet när det gäller egna medel. Däremot vad gällde de övriga två frågorna (budgetförordningen och regler för styrekonomer, utanordnare och räkenskapsförare) utkristalliserade sig tidigt en majoritet för detta förslag, även om vissa länder under förhandlingarna intog en mer negativ eller tveksam inställning.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av regeringskonferensen (artikel 2.44 i Nicefördraget) blev en kompromiss på så sätt att övergången till kvalificerad majoritet träder i kraft först år 2007. Från och med den 1 januari 2007 skall rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen vad gäller budgetförordningen och regler för styrekonomers, utanordnares och räkenskapsförares ansvar och lämplig

ordning för kontroll. För beslut om egna medel kommer även fortsättningsvis enhällighet att gälla.

Prop. 2001/02:8

När det gäller tidpunkten för en övergång till kvalificerad majoritet finns det en koppling till artikel 161 i EG-fördraget (strukturfonderna) (se avsnitt 8.2.10). För artikel 161 sker en övergång dock tidigast den 1 januari 2007 medan det för artikel 279 blir en övergång till kvalificerad majoritet den 1 januari 2007. I budgetförordningen återfinns regler som har bäring på strukturfondsområdet.

9 Närmare samarbete

Sammanfattning: Bestämmelserna om närmare samarbete i den första och tredje pelaren ändras något genom det nya fördraget. Ett beslut om att upprätta ett närmare samarbete skall även i fortsättningen fattas av rådet med kvalificerad majoritet, men en medlemsstat kan inte längre genom ett nationellt veto blockera ett sådant beslut. En medlemsstat kan begära att frågan hänskjuts till Europeiska rådet, men något beslut i Europeiska rådet krävs inte för att ministerrådet skall kunna besluta med kvalificerad majoritet.

Bestämmelser som möjliggör närmare samarbete i den andra pelaren införs. Detta samarbete kan endast avse genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser får inte bli föremål för närmare samarbete. Rådets beslut om att upprätta ett närmare samarbete fattas med kvalificerad majoritet, men en medlemsstat kan genom ett nationellt veto blockera ett sådant beslut.

För alla tre pelare gäller att det närmare samarbetet måste inbegripa minst åtta medlemsstater.

Remissinstanserna: *Statskontoret* gör den bedömningen att eftersom kommissionens generalsekretariat under de senaste åren har presenterat flera rapporter om hur närmare samarbete kan användas för att utveckla EU-samarbetet på bl.a. förstapelarområdet, ökar sannolikheten för att reglerna för närmare samarbete kan komma att tillämpas i praktiken. För att skapa en hög svensk beredskap pekar *Statskontoret* på att det finns skäl att utreda hur behovet av närmare samarbete ser ut på specifika politikområden samt vilken praktisk utformning det kan få.

Bakgrund: Begreppet närmare samarbete, s.k. flexibel integration, har kommit att bli den sammanfattande beteckningen på möjligheten för en mindre grupp medlemsstater att fördjupa sitt samarbete inom ett visst politikområde i EU.

Den här möjligheten fördragsreglerades genom Amsterdampfördraget och bestämmelser om ett närmare samarbete finns i den första och tredje pelaren. Reglerna om närmare samarbete har ännu inte tillämpats, men eftersom det under en längre tid har funnits ett behov av att inom EU-samarbetet hitta flexibla lösningar på vissa områden finns det exempel på flexibel integration i vid mening. De mest kända exemplen torde vara samarbetet inom EMU och Schengensamarbetet.

I det följande lämnas en redogörelse för vad som gäller i dag beträffande de olika pelarna.

Första och tredje pelaren

Fördragens bestämmelser om närmare samarbete behandlar endast de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att ett sådant samarbete skall kunna komma i fråga och beslutsformerna då rådet beslutar om ett bemyndigande att inleda ett närmare samarbete. Några exempel på vilka samarbetsområden som kan bli aktuella ges alltså inte i fördragen.

Fördragsbestämmelserna omfattar en mer allmän del med generella villkor för närmare samarbete (artiklarna 43–45 i Unionsfördraget). Till detta kommer specifika bestämmelser för första och tredje pelaren i artikel 11 i EG-fördraget och artikel 40 i Unionsfördraget.

Ett närmare samarbete

- skall bl.a. syfta till att främja unionens mål och att skydda och tjäna dess intresse,
- skall ligga inom ramen för de befogenheter som gemenskapen har fått genom EG-fördraget,
- får endast användas som en sista utväg när fördragens mål inte kan uppnås på annat sätt, och
- måste omfatta åtminstone en majoritet av medlemsstaterna och tillåta samtliga medlemsstater att bli parter i samarbetet när som helst.

Ett närmare samarbete

- får inte innebära diskriminering eller begränsning av handeln mellan medlemsstaterna och inte snedvräta konkurrensvillkoren mellan medlemsstaterna,
- får inte påverka gemenskapens politik, åtgärder eller program, och
- får inte beröra ett område där gemenskapen är ensam behörig, dvs. har exklusiv kompetens.

Beslut om att upprätta ett närmare samarbete fattas av rådet med kvalificerad majoritet. Om en medlem i rådet motsätter sig att ett beslut fattas, ”av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik”, skall omröstning inte äga rum. Rådet får med kvalificerad majoritet begära att frågan skall hänskjutas till rådet i dess sammansättning av stats- eller regeringscheferna, för förstapelarfrågor, och till Europeiska rådet, för tredjapelarfrågor, för enhälligt beslut. Varje medlemsstat kan alltså utnyttja en vetorätt.

Andra pelaren

Beslut inom den andra pelaren fattas i princip med enhällighet. Undantagen avser huvudsakligen vissa s.k. genomförandebeslut.

Inom den andra pelaren finns ingen möjlighet till närmare samarbete. Genom Amsterdamfördraget infördes emellertid en bestämmelse om s.k. konstruktivt avstående (artikel 23.1 andra stycket i Unionsfördraget). Konstruktivt avstående innebär att en rådsmedlem som avstår från att rösta och motiverar sitt avstående inte blir bunden av beslutet. Bestämmelsen om konstruktivt avstående medger en viss flexibilitet i

den andra pelaren eftersom den innebär att en medlemsstat i stället för att motsätta sig ett beslut (och därmed förhindra det) accepterar att övriga medlemsstater går vidare i samarbetet. Den icke deltagande staten förbinder sig emellertid att avhålla sig från varje handling som skulle kunna strida mot, eller hindra, en unionshandling på grundval av det fattade beslutet. De övriga medlemsstaterna skall respektera medlemsstatens ståndpunkt. Flertalet länder, däribland Sverige, ställde sig positiva till denna reform som ett sätt att effektivisera beslutsfattandet i den andra pelaren.

9.2 Regeringskonferensen

I avsnitt 9.2 och 9.3 i promemorian redogörs utförligt för förhandlingarna och den svenska positionen. Nedan belyses huvudpunkterna i diskussionerna under regeringskonferensen och den svenska positionen.

Möjligheten att inleda närmare samarbete sågs av flera medlemsstater som en viktig symbolfråga. Hos vissa medlemsstater har funnits en rädsla för att utvidgningen skulle kunna leda till att unionen handlingsförlamas. Flera medlemsstater ansåg därför att det var viktigt att stärka möjligheterna till fördjupning, samtidigt som utvidgningen förbereds.

Redan på ett tidigt stadium fanns en relativt bred enighet om att det var rimligt att se över vissa bestämmelser om närmare samarbete såvitt gällde den första och tredje pelaren. De frågor det gällde var dels frågan om det lägsta antal medlemsstater som skall kunna bedriva närmare samarbete inom EU:s ramar, dels frågan om vetomöjligheten, dvs. möjligheten som fördragen ger en medlemsstat att begära att frågan om att inleda ett närmare samarbete skall avgöras i ministerrådet eller Europeiska rådet med enhälligt beslut. När det gällde frågan om att införa en möjlighet till närmare samarbete i den andra pelaren visade det sig, inte överraskande, finnas olika uppfattningar bland medlemsstaterna. Ett antal medlemsstater framhöll utrikes- och säkerhetspolitiken som ett område som särskilt lämpade sig för flexibla lösningar. Andra medlemsstater, däribland Sverige, påpekade det olämpliga i att frånga principen om enhällighet på det utrikespolitiska området. Särskilt frågor som rörde den militära krishanteringen diskuterades grundligt och det fanns olika uppfattningar bland medlemsstaterna huruvida detta område lämpade sig för närmare samarbete.

Grundläggande för den svenska inställningen var att närmare samarbete måste förbli öppet för alla medlemsstater i unionen och att möjligheten för vissa medlemsstater att upprätta närmare samarbete inte får leda till en uppdelning av medlemsstaterna i första och andra rang. Vad gällde diskussionen om ändringar av bestämmelserna i den första och tredje pelaren ansåg regeringen att det var viktigt att värna om dels bibehållandet och utvecklandet av unionens regelverk, dels konsolideringen av ett enhetligt institutionellt ramverk. Sverige skulle i sak på de flesta av dessa områden emellertid ha ett intresse av att delta i närmare samarbete. Vad gällde diskussionen om att införa möjligheter till närmare samarbete i den andra pelaren såg regeringen inga starka skäl till att ändra i fördragen. Enhälligheten i de utrikespolitiska frågorna är av särskilt stor betydelse eftersom unionen agerar mot omvärlden och det

gäller att värna om trovärdigheten och styrkan i det agerandet. Vad gällde alla beslut inom krishanteringen var det, enligt den svenska uppfattningen, helt olämpligt att skapa mekanismer för närmare samarbete. Mot denna bakgrund var regeringen ändå beredd att delta i diskussionerna i en strävan att bidra till en samlad uppgörelse.

9.3 Förhandlingsresultatet

De bakomliggande kriterierna, som är avsedda att garantera sammanhållningen i unionens agerande, är även i fortsättningen strikt reglerade – något som också varit en förutsättning för regeringens deltagande i diskussionen om att ändra det övriga regelverket. Det resultat som regeringskonferensen uppnådde beträffande respektive pelare innebär följande.

Den första pelaren

Såvitt gäller den första pelaren (artiklarna 1.11–1.14 och 2.1 i Nicefördraget) kan även i fortsättningen ett närmare samarbete bara inledas på grundval av ett förslag från kommissionen. Minst åtta medlemsstater måste delta i det närmare samarbetet. Ett beslut om att inleda ett närmare samarbete fattas, som hittills, av rådet med kvalificerad majoritet. En medlemsstat kan emellertid begära att frågan om att inleda närmare samarbete hänskjuts till Europeiska rådet. Ändringen genom Nicefördraget innebär emellertid inte att Europeiska rådet efter det att frågan har hänskjutits dit måste fatta något formellt beslut. Det räcker att frågan har hänskjutits till Europeiska rådet för att ministerrådet skall kunna fatta beslut om att upprätta det närmare samarbetet.

Den andra pelaren

Vad gäller den andra pelaren (artiklarna 1.11–1.14 och 1.6 i Nicefördraget) enades medlemsstaterna om att närmare samarbete skall kunna inledas på det utrikespolitiska området, men enbart kunna avse genomförande av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter. Alla frågor med militära konsekvenser är dock undantagna, liksom hela försvarsområdet. Fördraget möjliggör alltså inte närmare samarbete på dessa områden. Ett närmare samarbete måste enligt den nya artikeln 27a i Unionsfördraget bl.a. respektera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens principer, mål, och allmänna riktlinjer samt de beslut som fattas inom ramen för denna politik. Samarbetet måste också falla inom unionens eller gemenskapens behörighet (nya artikeln 43 d i Unionsfördraget). Även i den andra pelaren måste minst åtta medlemsstater delta i det närmare samarbetet. De medlemsstater som avser att delta i ett närmare samarbete skall rikta en begäran om detta till rådet. Begäran skall översändas till kommissionen för yttrande och till Europaparlamentet för kännedom. Beslut om att inleda ett närmare samarbete fattas av rådet med kvalificerad majoritet i enlighet med

artikel 23.2 andra och tredje styckena i Unionsfördraget. En medlemsstat har möjlighet att åberopa ett nationellt veto för den händelse staten i fråga motsätter sig att en grupp medlemsstater inleder ett sådant samarbete. Frågan kan då komma att hänskjutas till Europeiska rådet för enhälligt beslut.

Den tredje pelaren

Vad gäller den tredje pelaren (artiklarna 1.11–1.14 och 1.9 i Nicefördraget) kommer ett närmare samarbete även efter Nicefördragets ikraftträdande att upprättas i princip på samma sätt som i den första pelaren. En skillnad är att medlemsstaterna inom den tredje pelarens område själva kan lägga fram ett förslag om att inleda ett samarbete, om kommissionen väljer att inte göra det (nya artikeln 40a.1 i Unionsfördraget).

10 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Samarbetet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området (GUSP) tillkom i sin nuvarande utformning genom Maastrichtfördraget (1993) och samarbetsformerna har sedermera ändrats genom Amsterdamfördraget (1999).

Europeiska rådet fastställer allmänna riktlinjer för samarbetet inom GUSP och rådet, normalt i dess sammansättning av medlemsstaternas utrikesministrar (allmänna rådet), fattar de verkställande besluten på grundval av Europeiska rådets riktlinjer.

De viktigaste instrumenten för den gemensamma politiken utgörs av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter. Genom Amsterdamfördraget infördes en möjlighet för Europeiska rådet att besluta om gemensamma strategier som skall genomföras av unionen på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen.

Kommissionen deltar fullt ut i samarbetet inom GUSP och har vid sidan av medlemsstaterna rätt att lägga förslag. Europaparlamentets roll i GUSP är begränsad till att ordförandelandet skall samråda med parlamentet om de viktigaste frågorna i GUSP. Parlamentet har också rätt att ställa frågor och lämna rekommendationer till rådet.

Som huvudregel fattas besluten i rådet med enhällighet. Vissa s.k. genomförandebeslut fattas emellertid av rådet med kvalificerad majoritet. Det saknas gemensamma övervakningsmekanismer av den karaktär som återfinns i förstapelarsamarbetet.

De ändringar i fördraget, vilka rör GUSP-området och som diskuterades under regeringskonferensen, var dels frågor med anknytning till säkerhets- och försvarspolitiken (se avsnitt 10.1), dels frågor om närmare samarbete (se avsnitt 10.2.1). Även inom ramen för diskussionerna om beslut i rådet med kvalificerad majoritet blev vissa

10.1 Säkerhets- och försvarspolitiska frågor

Sammanfattning: Hänvisningarna i fördraget till Västeuropeiska unionen (VEU) vad gäller samarbetet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) stryks. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) fördragsfästs och dess roll preciseras, vilken är att bl.a. utöva politisk kontroll och strategisk ledning av kris- hanteringsinsatser.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Bakgrund: Genom Amsterdamfördraget infördes en artikel som öppnade för utvecklingen av en gemensam försvarspolitik (artikel 17.1 i Unionsfördraget). Bakgrunden var de diskussioner som hade förts inom ramen för 1996–1997 års regeringskonferens om att lägga grunden för en gemensam politik på området. Sverige och Finland föreslog vid 1996–1997 års konferens att EU skulle bygga vidare på sin grundläggande fredstanke genom att skaffa sig en förmåga att genomföra humanitära uppdrag, räddningsuppdrag samt fredsbevarande och fredsskapande uppdrag. Det svensk-finska initiativet fick ett brett stöd och ledde till att dessa s.k. Petersbergsuppgifter skrevs in i fördraget (artikel 17.2). Tanken var att Västeuropeiska unionen (VEU) skulle utföra uppgifterna för EU:s räkning. I fördraget fastslogs också att alla EU-medlemmar, såväl militärt alliansfria som Natoanslutna, skall kunna delta i dessa uppgifter fullt ut och på lika villkor.

Sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft har utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) kommit att bli en central fråga inom GUSP. Genom den brittisk-franska s.k. Saint Malo-förklaringen från år 1998 och de beslut som fattades vid EU:s och Nato:s toppmöten under åren 1999 och 2000 togs de första stegen mot målet att EU, genom en egen krishanteringsförmåga och en närmare relation med Nato, skall kunna bemöta konflikter och hot om konflikter med civila och militära åtgärder.

Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 drogs riktlinjerna upp för hur den nya organisationen i EU för civil och militär krishantering skall se ut. Ett politiskt beslut fattades om att inrätta nya organ för planering, beslut och genomförande av krishanteringsinsatser: en kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), en militär kommitté (EUMC) och en militär stab (EUMS). Kommittéerna började fungera i provisorisk form redan under år 2000. I maj 2000 inrättades också en särskild kommitté för civila aspekter av krishantering. KUSP inrättades formellt, under det svenska ordförandeskapet i EU, den 22 januari 2001 (rådets beslut samma dag; 2001/78/GUSP). Den politiska kommitté (POCO) som enligt gällande bestämmelser i artikel 25 i Unionsfördraget har KUSP:s uppgifter sammanträder i dag inom ramen för KUSP. EUMC inrättades genom beslut den 22 januari 2001 (2001/79/GUSP), men beslutet tillämpas från och med den 9 april 2001 då den förste ordföranden i kommittén, general Gustav Hägglund,

utnämndes av rådet. Även EUMS inrättades den 22 januari 2001 (rådets beslut samma dag; 2001/80/GUSP), men beslutet tillämpas från och med den 11 juni 2001 enligt ett särskilt beslut (2001/442/GUSP). Den särskilda kommitté för de civila aspekterna av krishantering som inrättades i maj 2000 (rådets beslut av den 22 maj 2000; 2000/354/GUSP) ger, liksom den militära kommittén, råd till KUSP i olika frågor inom sitt ansvarsområde.

I fråga om resurser för krishantering fattades ett politiskt beslut vid toppmötet i Helsingfors att år 2003 kunna sätta in en militär kapacitet omfattande 60 000 man inom 60 dagar och under minst ett år, samt stödjande marin- och flygstridskrafter. Beträffande civila resurser för krishantering fattades ett politiskt beslut vid Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira i juni 2000 att medlemsstaterna senast år 2003 skall kunna sätta in 5 000 poliser i internationella insatser, varav 1 000 skall kunna finnas på plats inom 30 dagar. Under mötet i Santa Maria da Feira identifierades även som prioriterade områden stärkande av rättsväsendet och civil förvaltning samt räddningstjänst inom den civila krishanteringen.

Förutom frågor som rör strukturer och resurser för krishantering beslutade Europeiska rådet i Helsingfors också att ett nära samarbete mellan EU och Nato skulle utvecklas, liksom lämpliga strukturer för att EU:s kandidatländer respektive Natomedlemmar utanför EU, och andra intresserade, skall kunna delta i operationer. Dessutom fattades beslut om att EU skulle ta över vissa funktioner från VEU. Rådet beslutade vidare att utveckla arbetet med konfliktförebyggande.

10.1.1 Regeringskonferensen

Europeiska rådet i Helsingfors gav ordförandeskapet i uppdrag att undersöka behovet av fördragsändringar med anledning av utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Rådets generalsekretariat fick mot denna bakgrund i uppdrag av POCO att avge ett yttrande, om utvecklingen inom ESDP av rättsliga skäl nödvändiggjorde en ändring av fördraget. Generalsekretariatet (juridiska avdelningen) kom till den slutsatsen att det inte förelåg något rättsligt hinder i fördraget att genomföra de politiska riktlinjer, vilka hade uttalats vid Europeiska rådets möten i Köln och Helsingfors. Ändringar i fördraget var däremot, enligt generalsekretariatet, nödvändiga om inte rådet, utan annat organ än rådet, i EU skulle få beslutanderätt eller om hänvisningarna i fördraget till VEU skulle utgå. Vid Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira beslutades att behovet av fördragsändringar skulle studeras närmare.

Under regeringskonferensen lade några medlemsstater fram ett gemensamt förslag om att hänvisningarna till VEU i fördraget borde utgå eftersom de hade blivit förlegade genom de beslut som hade fattats sedan toppmötet i Helsingfors. Vidare framfördes förslag om en precisering av KUSP:s roll vid krishanteringsinsatser.

10.1.2 Förhandlingsresultatet

I Nice beslutade medlemsstaterna att anta delar av det presenterade förslaget. Förhandlingsresultatet innebär dels att hänvisningarna till VEU (artikel 17.1 andra stycket och 17.3 första, andra och tredje styckena i Unionsfördraget, artikel 1.2 i Nicefördraget) stryks, dels att det i artikel 25 i Unionsfördraget införs bestämmelser som preciserar KUSP:s roll (artikel 1.5 i Nicefördraget). KUSP, som fördragsfästs genom Nicefördraget och i fördraget ersätter POCO, skall övervaka den internationella situationen på de områden som omfattas av GUSP och avge yttrande till rådet. KUSP skall också övervaka genomförandet av den beslutade politiken, men den uppgiften får inte påverka ordförandelandets eller kommissionens befogenheter. De nya bestämmelserna innebär vidare att KUSP på rådets ansvar skall utöva politisk kontroll och strategisk ledning av krishanteringsinsatser. Därvid kan rådet, för en krishanteringsinsats som har beslutats av rådet, bemyndiga KUSP att fatta lämpliga beslut om den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av insatsen.

I en *gemensam förklaring (1)* om ESDP bekräftar medlemsstaterna att det är unionens mål att politiken på området för ESDP snabbt skall bli operativ och att ett beslut i det avseendet kommer att fattas senast vid Europeiska rådets möte i Laeken/Bryssel år 2001. Förklaringen markerar att EU kan bli operativt på krishanteringsområdet utan att Nicefördraget först måste ha trätt i kraft.

10.2 Övriga ändringar på GUSP-området

10.2.1 Närmare samarbete

Genom det nya fördraget ges en möjlighet till närmare samarbete i den andra pelaren. Minst åtta medlemsstater kan upprätta ett närmare samarbete sinsemellan om detta faller inom unionens behörighet och syftar till att främja unionens mål. Det närmare samarbetet får inte avse frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Det kan endast avse genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Rådets beslut om att upprätta ett närmare samarbete fattas med kvalificerad majoritet. En medlemsstat kan emellertid genom s.k. nationellt veto blockera ett sådant beslut. (Se vidare avsnitt 9.3.)

10.2.2 Internationella avtal

Rådet kan på GUSP-området, med stöd av artikel 24 i Unionsfördraget, ingå internationella avtal med en stat eller en internationell organisation. Efter ändringen genom Nicefördraget skall rådet besluta enhälligt när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att fatta interna beslut. När ett sådant avtal syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt i den andra pelaren skall rådet emellertid fatta beslut med kvalificerad majoritet. Beslutet skall fattas i enlighet med artikel 23.2 i Unionsfördraget, dvs. en medlemsstat kan lägga in ett s.k. nationellt veto. Ett avtal skall inte vara bindande för en medlemsstat som

i rådet förklarar att staten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. (Se vidare avsnitt 8.1.2.) Prop. 2001/02:8

10.2.3 Särskilda representanter

Rådet har genom artikel 18.5 i Unionsfördraget möjlighet att utse en särskild representant med mandat för en särskild politisk fråga. Genom det nya fördraget kan rådet utse en särskild representant genom beslut med kvalificerad majoritet. (Se vidare avsnitt 8.1.1.)

10.2.4 Röstviktningen i rådet

Enligt artikel 3 i utvidgningsprotokollet skall från och med den 1 januari 2005 rådets röster, när rådet beslutar med kvalificerad majoritet i den andra pelaren, vägas på sätt som framgår av den nya bestämmelsen i artikel 23.2 tredje stycket i Unionsfördraget. Denna innebär dels att minst 169 röster från minst två tredjedelar av medlemmarna skall krävas för beslut, dels att en rådsmedlem får begära en kontroll av att de medlemsstater som utgör denna kvalificerade majoritet motsvarar minst 62 % av unionens hela befolkning. (Se vidare avsnitt 7.2.1.)

11 Samarbete i rättsliga och inrikes frågor

Amsterdamfördraget innebar att flera av de tidigare samarbetsområdena i den tredje pelaren flyttades över till den första pelaren. Det gällde samarbete om yttre gränskontroller, asyl och invandring samt civilrättsligt samarbete. Polis- och tullsamarbete samt straffrättsligt samarbete regleras fortfarande i den tredje pelaren. Amsterdamfördraget innebar också att Schengensamarbetet införlivades i EU. Samarbetet på det rättsliga och inrikes området (RIF) syftar till att inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och bedrivs både i den första och tredje pelaren.

Det fördjupade och utvidgade samarbetet på RIF-området var ett av Amsterdamfördragets viktigaste resultat. Under regeringskonferensen år 2000 kom dessa frågor däremot inte att inta någon framskjuten plats, men vissa delfrågor togs upp till diskussion.

I ett sent skede av förhandlingarna kom medlemsstaterna överens om att i fördraget föra in bestämmelser om det nya europeiska åklagar-samarbetet, Eurojust (se avsnitt 11.1). De nya bestämmelserna om närmare samarbete rör även samarbetet i den tredje pelaren (se avsnitt 11.3.1). Även inom ramen för diskussionerna om beslut i rådet med kvalificerad majoritet blev vissa bestämmelser på RIF-området föremål för ändringar (se avsnitt 11.3.2).

11.1 Europeiska enheten för rättsligt samarbete (Eurojust)
(artiklarna 29 och 31 i Unionsfördraget)

Prop. 2001/02:8

Sammanfattning: Eurojust fördragsfästs och dess samordnande och stödjande roll i det straffrättsliga samarbetet betonas.

Remissinstanserna: *Riksåklagaren* har framhållit det ändamålsenliga i att Eurojust nämns i Unionsfördraget.

Bakgrund: I enlighet med punkten 46 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Tammerfors år 1999, skall en enhet för straffrättsligt samarbete (Eurojust) upprättas för att stärka kampen mot grov organiserad brottslighet. Enheten skall bemannas av åklagare, förundersökningsdomare eller polismän med motsvarande behörighet, som har avdelats från varje medlemsstat. Dessa skall verka för att de nationella rättsliga myndigheternas insatser samordnas i ärenden som berör flera medlemsstater. Enligt slutsatserna från mötet i Tammerfors skall rådet för rättsliga och inrikes frågor före utgången av år 2001 fatta beslut om inrättandet av en permanent Eurojustenhet.

Frågor om beslutets närmare innehåll, dvs. utförliga bestämmelser om bl.a. Eurojusts materiella behörighet, befogenheter och organisation, är för närvarande föremål för beredning i en särskild arbetsgrupp. Den 1 mars 2001 påbörjade en provisorisk Eurojustenhet sitt arbete, vilket sker med stöd av ett särskilt rådsbeslut (rådets beslut av den 14 december 2000; 2000/799/RIF). Den provisoriska Eurojustenheten skall upphöra när den permanenta enheten påbörjar sitt arbete. Då det fanns mycket klara och tydliga politiska beslut fattade i Tammerfors om inrättandet av Eurojust blev frågan inte föremål för någon större diskussion under regeringskonferensen.

Förhandlingsresultatet: Genom tillägg till artiklarna 29 och 31 i Unionsfördraget understryks Eurojusts roll i det europeiska rättsliga samarbetet (artiklarna 1.7 och 1.8 i Nicefördraget). I artikel 29 anges Eurojust som ett av medlen för att uppnå det övergripande målet om en hög säkerhetsnivå för unionens medborgare inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I artikel 31.1 anges att samarbete genom Eurojust skall vara en av de gemensamma insatserna i det straffrättsliga samarbetet. Enligt artikel 31.2 skall rådet på olika sätt främja samarbete genom Eurojust. Sålunda skall rådet möjliggöra för Eurojust att underlätta samordning mellan nationella åklagarmyndigheter och att stödja brottsutredningar och grov gränsöverskridande brottslighet. Detta gäller särskilt när det rör sig om organiserad brottslighet. Eurojust skall också ges möjlighet till nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket för att underlätta verkställighet av framställningar om rättslig hjälp och utlämning.

I en *gemensam förklaring* (2) erinras om beslutet att inrätta Eurojust, och att det europeiska rättsliga nätverket inrättades genom beslut av rådet den 29 juni 1998. Regeringen ställde sig positiv till den föreslagna texten i tilläggen. De nya bestämmelserna underlättar förhandlingarna och har betydelse för utformningen av Eurojusts uppgifter och ger organisationen en tyngd och stadga som den inte skulle ha haft utan att nämnas i fördraget.

11.2.1 Närmare samarbete

Genom Nicefördraget ändras de bestämmelser något som rör närmare samarbete i den tredje pelaren. Minst åtta medlemsstater kan upprätta ett närmare samarbete sinsemellan om detta faller inom unionens behörighet och syftar till att främja unionens mål. Ett beslut om att upprätta ett närmare samarbete skall som hittills fattas med kvalificerad majoritet, men en rådsmedlem kan begära att frågan hänskjuts till Europeiska rådet. Europeiska rådet behöver inte fatta något beslut för att ministerrådet skall kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet. (Se vidare avsnitt 9.3.)

11.2.2 Röstviktningen i rådet

Enligt artikel 3 i utvidgningsprotokollet skall från och med den 1 januari 2005 rådets röster, när rådet beslutar med kvalificerad majoritet i den tredje pelaren, vägas på sätt som framgår av nya artikeln 34.3 i Unionsfördraget. Detta innebär dels att minst 169 röster från minst två tredjedelar av medlemmarna skall krävas för beslut, dels att en rådsmedlem får begära en kontroll av att de medlemsstater som utgör denna kvalificerade majoritet motsvarar minst 62 % av unionens hela befolkning. (Se vidare avsnitt 7.2.1.)

11.2.3 Internationella avtal

Rådet kan på RIF-området, med stöd av artikel 38 i Unionsfördraget, ingå internationella avtal med en stat eller en internationell organisation. Efter ändringen genom Nicefördraget skall rådet fatta beslut med enhällighet när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att fatta interna beslut. När ett sådant avtal avser en fråga där kvalificerad majoritet krävs för att anta interna beslut eller åtgärder i enlighet med artikel 34.2 sista stycket i Unionsfördraget skall rådet besluta med kvalificerad majoritet. Ett avtal skall inte vara bindande för en medlemsstat som i rådet förklarar att staten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. (Se vidare avsnitt 8.1.2.)

11.2.4 Visering, asyl, invandring och civilrättsligt samarbete

Artikel 67 i EG-fördraget reglerar beslutsproceduren inom avdelning IV i EG-fördraget, vilken behandlar frågor om visering, asyl, invandring och civilrättsligt samarbete. Nicefördraget innebär en utökad möjlighet för rådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet och tillämpning av medbeslutandeproceduren enligt artikel 251 i EG-fördraget. (Se vidare avsnitt 8.2.3.)

12 Protokoll om de ekonomiska följderna av EKSG-fördragets upphörande

Prop. 2001/02:8

Sammanfattning: Genom protokollet om de ekonomiska följderna av att EKSG-fördraget upphör att gälla regleras bl.a. hur Europeiska kol- och stålgemenskapens (EKSG) tillgångar och skulder skall förvaltas när EKSG upphör att gälla år 2002.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Bakgrund: Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Kol- och stålfördraget eller EKSG-fördraget) har en giltighetstid på 50 år och giltighetstiden löper ut den 23 juli 2002, vilket för med sig att hela det juridiska systemet och alla förfaranden som rör den europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) upphör att gälla. Kol- och stålindustrin kommer därefter att vara underkastad samma regler som andra industrigrenar.

När EKSG-fördraget upphör krävs emellertid att någon tar ansvar för fortsatt förvaltning av EKSG:s ännu oavslutade finansiella ärenden och tar över dess tillgångar och skulder.

I den resolution om tillväxt och sysselsättning som Europeiska rådet antog i Amsterdam den 16 juni 1997 (97/C 236/02) uppmanades kommissionen att inför EKSG-fördragets utgång lämna lämpliga förslag för att säkerställa att inkomsterna från reserverna skulle användas för forskning och utveckling inom kol- och stålområdet. Mot bakgrund av denna resolution och kommissionens meddelande till rådet av den 8 oktober 1997 om EKSG:s finansiella verksamhet har därefter två resolutioner antagits, den 20 juli 1998 (98/C 247/04) respektive den 21 juni 1999 (1999/C 190/01). I dessa resolutioner kom rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet bl.a. överens om att EKSG:s tillgångar och skulder skall övertas av de återstående gemenskaperna, att forskningen inom kol- och stålområdet skall upprätthållas även efter juli 2002 och finansieras genom EKSG:s medel samt att medlen skall vara tydligt avskilda från övriga gemenskapsmedel.

Regeringskonferensen: I september 2000 presenterade kommissionen ett förslag för rådet i form av tre rättsakter om de finansiella och forskningsmässiga verksamheter som skall bedrivas efter det att EKSG-fördraget har upphört att gälla. Under arbetet i rådet konstaterades att en rättslig grund för att kunna anta kommissionens förslag och därigenom verkställa resolutionerna saknades. Under regeringskonferensen diskuterades formen för att skapa den rättsliga grunden. Syftet med det ifrågavarande protokollet om de ekonomiska följderna av EKSG-fördragets upphörande är att i fördraget föra in de riktlinjer som har fastställts i de ovan nämnda resolutionerna och tillskapa den erforderliga rättsliga grunden för det fortsatta arbetet.

Förhandlingsresultatet: EKSG:s alla tillgångar och skulder per den 23 juli 2002 skall överföras till Europeiska gemenskapen från och med den 24 juli 2002 (*artikel 1.1*). Nettovärdet av dessa tillgångar och skulder skall betraktas som tillgångar endast avsedda för forskning inom sektorer med anknytning till kol- och stålindustrin (*artikel 1.2*). I protokollet

stadgas även att rådet, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, skall anta nödvändiga bestämmelser för att kunna genomföra protokollet, särskilt om lämpligt beslutsförfarande för antagande av ekonomiska riktlinjer för förvaltningen av medlen samt tekniska riktlinjer för fortsatta forskningsprogram (*artikel 2*).

I en *gemensam förklaring (24)* uppmanar regeringskonferensen rådet att i enlighet med artikel 2 i protokollet sörja för att under hela år 2002 fortsätta med det system för statistikinsamling som finns enligt EKSG-fördraget. I förklaringen uppmanas kommissionen att avge lämpliga rekommendationer.

13 Övriga ändringar genom Nicefördraget

13.1 Bestämmelser i Unionsfördraget

Nedan redogörs för ändringarna i artikel 7 i Unionsfördraget.

13.1.1 Åtgärder mot en enskild medlemsstat (artikel 7)

Enligt artikel 7 finns en möjlighet för rådet att fatta beslut om att tillfälligt upphäva vissa rättigheter för en medlemsstat vid allvarigare kränkningar av de grundläggande principer som samarbetet inom unionen vilar på. Dessa principer anges i artikel 6.1 i Unionsfördraget.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen föreslogs att det skulle skapas någon form av s.k. varningsmekanism, som skulle kunna användas redan vid risk för brott mot de grundläggande principerna.

Förhandlingsresultatet: En sådan varningsmekanism införs nu genom nya artikeln 7.1 i Unionsfördraget (artikel 1.1 i Nicefördraget). På motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, kommissionen eller Europaparlamentet får rådet – med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter att parlamentet givit sitt samtycke (vetorätt) – slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter principerna i artikel 6.1 i Unionsfördraget. Om detta slås fast kan rådet lämna lämpliga rekommendationer till den berörda medlemsstaten.

En viktig princip är att den berörda medlemsstaten skall höras innan rekommendationer kan lämnas. Det innebär att staten får tillfälle att yttra sig i sak över de påstådda riskerna för ett allvarligt åsidosättande av de grundläggande principerna.

En grupp oberoende personer kan tillsättas. Dessa har till uppgift att lägga fram en rapport om situationen i den berörda medlemsstaten. Rapporten utgör då beslutsunderlag för rådet innan eventuella rekommendationer lämnas.

Slutligen slås det fast att rådet regelbundet skall kontrollera om rekommendationerna bör kvarstå. Om situationen har förändrats och kriterierna i artikel 7.1 inte längre uppfylls skall rekommendationerna upphöra att gälla.

Genom Nicefördraget har EG-domstolen fått behörighet såvitt gäller de bestämmelser som avser förfarandet i artikel 7 i Unionsfördraget.

Domstolen fattar beslut på begäran av den berörda medlemsstaten och inom en månad från det att rådet har gjort det fastslående som avses i artikel 7. EG-domstolens nya behörighet är således begränsad till en prövning av procedurfrågorna. (Se avsnitt 6.4.)

13.2 Bestämmelser i EG-fördraget

I det följande lämnas en redogörelse för övriga ändringar i EG-fördraget.

13.2.1 EGT blir EUT (artikel 254)

I artikel 254 anges de grundläggande bestämmelserna om Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT). I den *första punkten* anges att förordningar, direktiv och beslut som antas enligt förfarandet i artikel 251 skall undertecknas av Europaparlamentets ordförande och rådets ordförande samt offentliggöras i EGT. I den *andra punkten* anges att rådets och kommissionens förordningar samt dessa institutioners direktiv som är riktade till samtliga medlemsstater skall offentliggöras på samma sätt. För samtliga dessa rättsakter gäller att de skall träda i kraft en viss angiven dag eller den tjugonde dagen efter offentliggörandet i EGT.

EGT utges i tre serier, nämligen L-serien, C-serien och S-serien. L-serien innehåller rättsakter, t.ex. förordningar, direktiv, gemensamma åtgärder, rambeslut och internationella överenskommelser som EG respektive EU har ingått. C-serien innehåller olika information och meddelanden såsom t.ex. kommissionens förslag till rådet och Europaparlamentets protokoll och yttranden. S-serien innehåller bl.a. utannonseringar av offentliga upphandlingar inom EU-medlemsstaterna.

I EGT publiceras således inte enbart rättsakter som hör till det traditionella gemenskapssamarbetet i den första pelaren utan även rättsakter som har antagits med tillämpning av avdelning V och VI i Unionsfördraget, dvs. den andra och tredje pelaren. I L-serien publiceras sålunda t.ex. gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter som har antagits på grundval av artikel 14 respektive artikel 15 i Unionsfördraget och gemensamma ståndpunkter och rambeslut som har antagits på grundval av artikel 34.2 a och 34.2 b i Unionsfördraget.

Regeringskonferensen: Mot bakgrund av att det i EGT inte enbart publiceras rättsakter som har antagits i den första pelaren utan även rättsakter som har antagits i såväl den andra som tredje pelaren föreslog ordförandeskapet att benämningen på författningssamlingen skulle ändras från *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* till *Europeiska unionens officiella tidning*. Förslaget föranledde inga diskussioner under regeringskonferensen. Den svenska ståndpunkten var att den nya benämningen på författningssamlingen bättre återspeglar de faktiska förhållandena.

Förhandlingsresultatet: Resultatet av regeringskonferensen (artikel 2.38 i Nicefördraget) blev att artikel 254.1 och 254.2 i EG-fördraget ändras så att författningssamlingen benämns *Europeiska unionens officiella tidning*. Följdändringar görs i andra bestämmelser.

I artikel 300.2 andra och tredje styckena återfinns bestämmelser om det särskilda förfarande som skall tillämpas för att inta gemenskapens ståndpunkt inför beslut med rättslig verkan i organ som inrättats genom associeringsavtal med tredje land. I praktiken har sådana organ, med befogenhet att fatta beslut med rättslig verkan, inrättats även genom andra typer av avtal med tredje land än associeringsavtalen, exempelvis olika samarbetsavtal. I dessa senare fall har det varit oklart vilket förfarande som skall tillämpas.

Regeringskonferensen: Ordförandeskapet föreslog att detta särskilda förfarande skulle göras tillämpligt även på andra typer av avtal än associeringsavtal. Regeringen delade ordförandeskapets uppfattning att denna ändring var bra.

Förhandlingsresultatet: Ändringen (artikel 2.46 a i Nicefördraget) är i princip enbart en kodifiering av vad som redan gäller i praktiken. Bestämmelsen begränsas inte till att gälla enbart associeringsavtal utan gäller alla avtal varigenom ett organ inrättas som fattar beslut med rättslig verkan.

14 Regeringskonferens om unionens framtid

Sammanfattning: Regeringskonferensen slår i en *gemensam förklaring* (23) fast att en bredare och djupare diskussion om unionens framtida utveckling bör inledas under 2001 genom de svenska och belgiska ordförandeskapens försorg. Konferensen identifierar särskilt fyra frågor bland dem som bör behandlas vid den kommande konferensen, nämligen

- frågan om hur man skall upprätta och övervaka en mer exakt avgränsning av unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen,
- vilken ställning EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som proklamerades i Nice skall ha,
- en förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå utan att deras innebörd ändras, och
- de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

En ny regeringskonferens skall sammankallas under år 2004 för att behandla framtidsfrågorna.

Remissinstanserna: *Stockholms Handelskammare* framhåller att även om Nicefördraget underlättar en fungerande beslutsprocess bör Sverige vid den kommande regeringskonferensen verka för att finna lämpliga beslutsformer och en adekvat balans mellan olika medlemsstater och intressen. *Stockholms Handelskammare* pekar också på behovet av en konsolidering av fördragstexterna. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* efterlyser en samlad författning för EU i ett dokument och menar att den ordning som finns i dag med ett flertal olika fördrag som partiellt upphäver varandra ökar misstron mot EU. Den rättighetskatalog som har antagits anser fakultetsnämnden vara

ett steg i rätt riktning, men efterlyser ett dokument som anger vad EU är och avser att bli. *Företagarnas Riksorganisation* anser att möjligheten till närmare samarbete är så viktig att frågan bör tas upp inför den kommande regeringskonferensen.

Regeringskonferensen: Som framgår av avsnitt 4.1 kom regeringskonferensen att få en relativt begränsad dagordning, även om frågornas komplexitet innebar att materialet sakligt sett blev ganska omfattande. I likhet med flertalet medlemsstater valde regeringen att tolka mandatet från Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 – som drog upp de yttre ramarna för regeringskonferensen – ganska snävt. De enda tillkommande större frågor som kom med i konferensen, förutom de s.k. resterna från Amsterdam, var frågorna om närmare samarbete och de nödvändiga domstolsreformerna.

Både inför och under regeringskonferensen uttalades starka önskemål från flera medlemsländer, som ville ta upp ytterligare frågor på dagordningen, om att få en bredare fördragsrevision inför utvidgningen.

Förhandlingsresultatet: I en *gemensam förklaring (23)* om unionens framtid uttalar konferensen behovet av att en bredare och djupare diskussion om EU:s framtida utveckling inleds. I förklaringen markeras vidare att konferensen är enig om att en ny konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar skall sammankallas under år 2004 för att se över fördragen.

I korthet innebär förklaringen att det svenska och det belgiska ordförandeskapet år 2001, i samarbete med kommissionen och med medverkan av Europaparlamentet, som ett led i förberedelserna för en ny regeringskonferens, gavs i uppdrag att uppmuntra till omfattande diskussioner med alla berörda parter: företrädare för nationella parlament och för den allmänna opinionen, dvs. från politiska och ekonomiska grupper och grupper från universiteten, det civila samhällets företrädare osv. Kandidatländerna skall också knytas till denna process. En rapport lades fram för Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001 och Europeiska rådet kommer vid sitt möte i Bryssel/Laeken i december 2001 att enas om en förklaring med lämpliga initiativ för den fortsatta processen.

Enligt förklaringen bör i denna process bl.a. följande frågor behandlas:

- frågan om hur man skall upprätta och övervaka en mer exakt avgränsning av unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen;
- vilken ställning EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som proklamerades i Nice skall ha, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Köln;
- en förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå utan att deras innebörd ändras;
- de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

14.1 Regeringens arbete

Det svenska ordförandeskapet inledde under våren 2001 ett arbete, där det huvudsakliga syftet var att stimulera till en bred allmän debatt, med deltagande också av kandidatländerna, inklusive Turkiet. De fyra frågor som identifierades vid Europeiska rådets möte i Nice sågs som centrala i

den debatten. Regeringen underströk dock vikten av att diskutera även andra frågor, utifrån medborgarnas preferenser och önskemål, i en direkt dialog med medborgarna.

Den 7 mars 2001 lanserades i Bryssel officiellt flera initiativ, centrerade kring en gemensam webbplats för europeisk debatt <<http://europa.eu.int/futurum>>. Statsministern gjorde där ett första inlägg i den europeiska debatten, i likhet med Belgiens premiärminister och kommissionens ordförande. Sverige har ställt sig bakom ett ”öppet forum”.

För att stimulera den inhemska debatten tillsatte regeringen genom beslut den 26 april 2001 en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att bidra till ökad kunskap om europafrågor, att fungera som katalysator för den inhemska debatten, att länka debatten i Sverige till den i övriga Europa samt att sammanställa och analysera de frågeställningar som lyfts fram i diskussionerna och som kan prövas inför och under regeringskonferensen 2004 (dir. 2001:35).

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

De fördrag och andra instrument som avses i 2 och 3 §§ är:

1. Fördraget den 18 april 1951 om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen
2. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen
3. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen
4. Konventionen den 13 november 1962 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna
5. Protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier
6. Fördraget den 22 april 1970 om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna
7. Fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen
8. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade

9. Fördraget den 10 juli 1975 om ändring av vissa bestämmelser i protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga

10. Fördraget den 22 juli 1975 om ändring av vissa finansiella bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

11. Akten den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 1 februari 1993 om ändring av nämnda akt

12. Fördraget den 28 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

13. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 24 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

14. Fördraget den 13 mars 1984 om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

15. Fördraget den 12 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

16. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 11 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

17. Europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

18. Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

19. Fördraget den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen

20. Amsterdamfördraget den 2 oktober 1997 om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, med förklaring av Sverige enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b i Fördraget om Europeiska unionen i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget

*21. Nicefördraget den 26 februari
2001 om ändring av Fördraget om
Europeiska unionen, fördragen om*

21. Bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–20.

22. Bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–21.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2001/02:8
Bilaga 2

Efter remiss av promemorian Nicefördraget EU:s regeringskonferens 2000 (Ds 2001:29) har svar avgetts av

Riksdagens ombudsmän	Tjänstemännens
Hovrätten för Västra Sverige	Centralorganisation
Stockholms tingsrätt	Sveriges Akademikers
Uppsala tingsrätt	Centralorganisation
Linköpings tingsrätt	Svenska Röda Korset
Kammarrätten i Jönköping	Sveriges konsumentråd
Länsrätten i Jönköpings län	
Justitiekanslern	
Domstolsverket	
Riksåklagaren	
Rikspolisstyrelsen	
Datainspektionen	
Statskontoret	
Migrationsverket	
Utlänningsnämnden	
Kommerskollegium	
Stockholms Handelskammare	
Handikappombudsmannen	
Sveriges riksbank	
Ekonomistyrningsverket	
Riksrevisionsverket	
Arbetsgivarverket	
Marknadsdomstolen	
Konsumentverket	
Uppsala universitet	
Lunds universitet	
Stockholms universitet	
Göteborgs universitet	
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	
Arbetsmarknadsstyrelsen	
Arbetslivsinstitutet	
Jämställdhetsombudsmannen	
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning	
Konkurrensverket	
Integrationsverket	
Sveriges advokatsamfund	
Föreningen Svenskt Näringsliv	
Företagarnas Riksorganisation	
Svenska Kommunförbundet	
Landstingsförbundet	
Landsorganisationen i Sverige	

Förkortningar

Prop. 2001/02:8
Bilaga 3

Amsterdamfördraget	Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
anslutningslagen	lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen
bet.	betänkande
dir.	direktiv
ECB	Europeiska centralbanken
EG	Europeiska gemenskapen /Europeiska gemenskaperna
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EIB	Europeiska investeringsbanken
EKSG	Europeiska kol- och stålgemenskapen
EMU	ekonomiska och monetära unionen
enhetsakten	Europeiska enhetsakten
ESDP	europiska säkerhets- och försvarspolitik
ESK	Ekonomiska och sociala kommittén
EU	Europeiska unionen
EUMC	Europeiska unionens militära kommitté
EUMS	Europeiska unionens militära stab
Euratomfördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen
euro	benämningen på den gemensamma valutan
Eurojust	Europeiska enheten för rättsligt samarbete
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta nationerna
GUSP	gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
Kol- och stålfördraget/EKSG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen

KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik	Prop. 2001/02:8 Bilaga 3
Maastrichtfördraget	Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen	
Nato	Nordatlantiska försvarsorganisationen; Atlantpakten	
Nicefördraget	Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem	
POCO	Politiska kommittén	
prop.	proposition	
RIF	rättsliga och inrikes frågor	
rskr.	riksdagsskrivelse	
rådet/ministerrådet	Europeiska unionens råd	
SFS	svensk författningssamling	
SOU	Statens offentliga utredningar	
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser	
Unionsfördraget	Fördraget om Europeiska unionen	
VEU	Västeuropeiska unionen	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 september 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Messing, Engqvist, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Lindh

Regeringen beslutar proposition 2001/02:8 Nicefördraget.