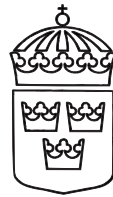


# Regeringens proposition

## 2007/08:168



Lissabonfördraget

Prop.  
2007/08:168

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 juli 2008

*Fredrik Reinfeldt*

*Cecilia Malmström*  
(Statsrådsberedningen)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget) samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget ska godkännas. Fördraget undertecknades i Lissabon den 13 december 2007 och träder i kraft den 1 januari 2009, förutsatt att samtliga medlemsstater då har ratificerat fördraget.

Lissabonfördraget innehåller ändringar i och tillägg till de grundläggande fördragen och vissa protokoll som hör till dem. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) kvarstår i modifierad form, medan fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) byter namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artiklarna i fördragen numreras om. I propositionen redovisas dessa ändringar.

Unionen ersätter Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person.

Den hittillsvarande indelningen av samarbetet i tre pelare upphör. Samarbetsformerna för de frågor som i de nuvarande fördragen ligger i tredje pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete) förstärks genom Lissabonfördraget genom ändrade beslutsformer och rättsliga instrument. Den grundläggande mellanstatliga karaktären på samarbetet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken består.

Genom Lissabonfördraget överläts viss ytterligare beslutanderätt till Europeiska unionen.

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

|   |    |
|---|----|
| Termer och förkortningar.....   | 6  |
| 1 Förslag till riksdagsbeslut.....  | 8  |
| 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med<br>anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen ..... | 9  |
| 3 Ärendet och dess beredning.....   | 13 |
| 4 Tillkomsten av Lissabonfördraget .....  | 14 |
| 4.1 Bakgrund.....   | 14 |
| 4.2 Lissabonfördraget.....  | 17 |
| 4.3 Dialogen med riksdagen.....   | 19 |
| 4.4 Sveriges prioriterade frågor.....   | 20 |
| 5 Lissabonfördragets struktur och huvudsakliga innehåll.....  | 20 |
| 5.1 Fördragets struktur .....   | 20 |
| 5.2 Fördragets huvudsakliga innehåll.....   | 21 |
| 6 Sverige bör tillträda Lissabonfördraget .....   | 35 |
| 7 De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till<br>Lissabonfördraget .....                          | 41 |
| 7.1 Bestämmelser i regeringsformen som rör<br>internationella avtal.....  | 42 |
| 7.2 Konstitutionella överväganden – överlåtelse av<br>beslutanderätt .....  | 44 |
| 7.2.1 Allmänna utgångspunkter .....   | 44 |
| 7.2.2 Övergång från beslutsfattande med<br>enhällighet till kvalificerad majoritet .....                                | 44 |
| 7.2.3 Flexibilitetsklausulen .....  | 46 |
| 7.2.4 Former för ett förenklat<br>ändringsförfarande, s.k. passereller .....  | 49 |
| 7.2.5 Ändringar gällande den nuvarande<br>gemenskapsrätten m.m. ....  | 51 |
| 7.2.6 Handelsavtal.....   | 53 |
| 7.2.7 Ett område med frihet, säkerhet och<br>rättvisa.....  | 54 |
| 7.2.8 Den gemensamma utrikes- och<br>säkerhetspolitiken.....  | 56 |
| 7.2.9 EU:s stadga om de grundläggande<br>rättigheterna .....  | 58 |
| 7.2.10 EU-domstolens behörighet.....  | 59 |
| 7.2.11 En samlad konstitutionell bedömning .....  | 61 |
| 8 Ändring i anslutningslagen.....   | 67 |
| 9 Unionens upprättande, värden och mål.....   | 69 |
| 10 Förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna .....  | 73 |
| 11 Unionen som juridisk person .....  | 74 |
| 12 Grundläggande rättigheter .....  | 76 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 12.1   | Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna m.m.....                | 76  |
| 12.2   | Anslutning av unionen till Europakonventionen .....                                  | 91  |
| 12.3   | Tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskap i unionen ..... | 93  |
| 13     | Unionens befogenheter .....  | 94  |
| 13.1   | Grundläggande principer för unionens befogenheter .....                              | 94  |
| 13.2   | Unionens befogenheter – Kategorier och områden .....                                 | 95  |
| 14     | Unionens institutioner och organ .....   | 103 |
| 14.1   | Allmänt.....   | 103 |
| 14.2   | Europaparlamentet.....   | 105 |
| 14.3   | Europeiska rådet .....   | 108 |
| 14.4   | Rådet.....   | 111 |
| 14.5   | Europeiska kommissionen.....   | 116 |
| 14.6   | Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.....              | 120 |
| 14.7   | Europeiska unionens domstol.....   | 122 |
| 14.8   | Övriga bestämmelser för unionens institutioner, organ och byråer .....               | 130 |
| 15     | De nationella parlamentens roll .....  | 134 |
| 16     | Utövande av unionens befogenheter .....  | 139 |
| 16.1   | Unionens rättsakter.....   | 139 |
| 16.2   | Förfaranden för antagande av akter och andra bestämmelser .....                      | 143 |
| 16.3   | Fördjupade samarbeten.....   | 145 |
| 16.4   | Den öppna samordningsmetoden.....  | 149 |
| 17     | Bestämmelser om demokratiska principer .....   | 150 |
| 18     | Finansiella bestämmelser .....   | 154 |
| 19     | Unionen och dess närmaste omvärld.....   | 159 |
| 20     | Medlemskap i unionen .....   | 160 |
| 21     | Allmänna bestämmelser för unionens verksamhet.....                                   | 162 |
| 21.1   | Bestämmelser som ska beaktas i hela unionens verksamhet .....                        | 162 |
| 21.2   | Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....   | 164 |
| 21.3   | Öppenhet .....   | 166 |
| 21.4   | Skydd för personuppgifter.....   | 169 |
| 21.5   | Kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning .....                          | 171 |
| 22     | Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap .....                                    | 172 |
| 22.1   | Icke-diskriminering .....  | 172 |
| 22.2   | Unionsmedborgarskap.....   | 173 |
| 23     | Unionens interna åtgärder .....  | 174 |
| 23.1   | Inre marknaden.....  | 174 |
| 23.2   | Ekonomisk och monetär politik.....   | 180 |
| 23.3   | Politik på andra områden.....  | 186 |
| 23.3.1 | Jordbruk och fiskeri.....  | 186 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 23.3.2 | Transporter och transeuropeiska nät.....   | 188 |
| 23.3.3 | Sysselsättning.....  | 189 |
| 23.3.4 | Socialpolitik .....  | 190 |
| 23.3.5 | Konsumentskydd.....  | 193 |
| 23.3.6 | Ekonomisk, social och territoriell<br>sammansättning .....   | 193 |
| 23.3.7 | Forskning och teknisk utveckling samt<br>rymden .....  | 195 |
| 23.3.8 | Miljö .....  | 197 |
| 23.3.9 | Energi .....   | 199 |
| 23.4   | Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.....  | 200 |
| 23.4.1 | Allmänna bestämmelser .....  | 200 |
| 23.4.2 | Politik som gäller gränskontroll, asyl och<br>invandring .....   | 209 |
| 23.4.3 | Civilrättsligt samarbete .....   | 214 |
| 23.4.4 | Straffrättsligt samarbete, materiell<br>straffrätt och förebyggande av brottslighet....                          | 215 |
| 23.4.5 | Åklagarsamarbete.....  | 219 |
| 23.4.6 | Polissamarbete .....   | 222 |
| 23.5   | Områden där unionen får besluta om att genomföra<br>stödande, samordnande eller kompletterande<br>åtgärder ..... | 226 |
| 23.5.1 | Utbildning, yrkesutbildning,<br>ungdomsfrågor och idrott.....  | 226 |
| 23.5.2 | Kultur .....   | 228 |
| 23.5.3 | Folkhälsa .....  | 229 |
| 23.5.4 | Industri .....   | 231 |
| 23.5.5 | Turism .....   | 232 |
| 23.5.6 | Civilskydd .....   | 233 |
| 23.5.7 | Administrativt samarbete .....   | 235 |
| 24     | Associering av utomeuropeiska länder och territorier .....   | 236 |
| 25     | Unionens yttre åtgärder.....   | 237 |
| 25.1   | Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder .....   | 237 |
| 25.2   | Särskilda bestämmelser om den gemensamma<br>utrikes- och säkerhetspolitiken.....                                 | 239 |
| 25.3   | Bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och<br>försvarspolitiken.....  | 246 |
| 25.4   | Unionens yttre åtgärder på andra områden än den<br>gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.....               | 252 |
| 25.4.1 | Den gemensamma handelspolitiken.....   | 252 |
| 25.4.2 | Samarbete med tredjeland och humanitärt<br>bistånd.....  | 256 |
| 25.4.3 | Restriktiva åtgärder .....   | 259 |
| 25.4.4 | Internationella avtal.....   | 260 |
| 25.4.5 | Unionens förbindelser med internationella<br>organisationer och tredjeland samt<br>unionens delegationer.....    | 263 |
| 25.4.6 | Solidaritetsklausulen .....  | 264 |
| 26     | Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser .....   | 266 |

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| 26.1     | Förfaranden för ändring av EU-fördraget och EUF-fördraget .....  | 266 |
| 26.2     | Protokoll och bilagor .....  | 268 |
| 26.3     | EU-fördragets och EUF-fördragets territoriella tillämpningsområde .....  | 271 |
| 26.4     | Varaktighet, ratificering och ikraftträdande av Lissabonfördraget .....  | 272 |
| 26.5     | Omnumrering av EU-fördraget och EUF-fördraget .....  | 273 |
| 27       | Författningskommentar .....  | 274 |
| 27.1     | Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen ..... | 274 |
| Bilaga 1 | Promemorians lagförslag .....  | 277 |
| Bilaga 2 | Förteckning över remissinstanserna .....   | 279 |
| Bilaga 3 | Lagrådsremissens lagförslag .....  | 281 |
| Bilaga 4 | Lagrådets yttrande .....   | 285 |
|          | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 juli 2008 .....   | 287 |

## DEL 2

|           |  |
|-----------|--|
| Bilaga 5  | Lissabonfördraget  |
| Bilaga 6  | Protokoll och bilagor  |
| Bilaga 7  | Slutakten  |
| Bilaga 8  | Förteckning över artiklar i EUF-fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska tillämpas                   |
| Bilaga 9  | Förteckning över artiklar i EUF-fördraget där särskilda lagstiftningsförfaranden ska tillämpas                       |
| Bilaga 10 | Förteckning över artiklar i EU-fördraget och EUF-fördraget där beslutsfattande med enhällighet i rådet ska tillämpas |
| Bilaga 11 | EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna  |

## Termer och förkortningar

Prop. 2007/08:168

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Amsterdampfödraget                   | Amsterdampfödraget 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 |
| anslutningslagen                     | lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen  |
| bet.                                 | betänkande  |
| Coreper                              | Ständiga representanternas kommitté   |
| COSAC                                | samarbetsorgan för de nationella parlamenten  |
| ECB                                  | Europeiska centralbanken  |
| ECBS                                 | Europeiska centralbankssystemet   |
| EG                                   | Europeiska gemenskapen /Europeiska gemenskaperna  |
| EG-fördraget                         | fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska gemenskapen  |
| EIB                                  | Europeiska investeringsbanken   |
| EMU                                  | ekonomiska och monetära unionen   |
| ERA                                  | europiska forskningsområdet   |
| ESA                                  | Europeiska rymdorganisationen   |
| EU                                   | Europeiska unionen  |
| EU-fördraget/<br>Maastrichtfördraget | fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen   |
| EUF-fördraget                        | fördraget om Europeiska unionens funktionssätt  |
| Euratom                              | Europeiska atomenergigemenskapen  |
| Euratomfördraget                     | fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen  |
| euro                                 | benämningen på den gemensamma valutan   |
| Europejust                           | Europeiska enheten för rättsligt samarbete  |

|                            |  |                   |
|----------------------------|--|-------------------|
| Europakonventionen         | Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna  | Prop. 2007/08:168 |
| Europol                    | Europeiska polisbyrån  |                   |
| EUT                        | Europeiska unionens officiella tidning   |                   |
| FN                         | Förenta nationerna   |                   |
| framtidskonventet          | Europeiska konventet om EU:s framtid   |                   |
| GUSP                       | EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik  |                   |
| högare representanten      | unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik   |                   |
| kommissionen               | Europeiska kommissionen  |                   |
| konstitutionella fördraget | fördraget den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa (fördraget trädde aldrig i kraft)   |                   |
| KUSP                       | Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik  |                   |
| Lissabonfördraget          | Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen                                   |                   |
| Nato                       | Nordatlantiska fördragsorganisationen  |                   |
| Nicefördraget              | 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 |                   |
| OECD                       | Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling   |                   |
| OSSE                       | Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa   |                   |
| prop.                      | proposition  |                   |
| RF                         | Regeringsformen  |                   |
| rskr.                      | riksdagsskrivelse  |                   |
| WTO                        | Världshandelsorganisationen  |                   |

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget,

2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.



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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

*dels* att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 2 § ska lyda ”Införlivande av Europeiska unionens regler”.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

*Europeiska gemenskaperna* får efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

*Europeiska unionen* eller *Europeiska atomenergi-gemenskapen* får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

*De rättsakter, avtal och andra beslut som har antagits av Europeiska gemenskaperna efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen ska fortsätta att gälla här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.*

### 4 §<sup>1</sup>

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

1. *Fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen

1. *fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen

2. *Fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergi-gemenskapen

2. *fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergi-gemenskapen

3. *Konventionen* den 13 november 1962 om ändring av *Fördraget* om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering

3. *konventionen* den 13 november 1962 om ändring av *fördraget* om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2006:368.

av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna

4. *Protokollet* den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier

5. *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

6. *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

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

8. *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

9. *Akten* den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska unionens råd av den 25 juni och den 23 september 2002 om ändring av nämnda akt

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

11. *Fördraget* den 13 mars 1984

av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna

4. *protokollet* den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier

5. *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

6. *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

7. *fördraget* den 10 juli 1975 om ändring av vissa bestämmelser i protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga

8. *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

9. *akten* den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska unionens råd av den 25 juni och den 23 september 2002 om ändring av nämnda akt

10. *fördraget* den 28 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

11. *fördraget* den 13 mars 1984

om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

12. *Fördraget* den 12 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergi-gemenskapen

13. *Europeiska* enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. *Fördraget* den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

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

16. Amsterdampfördraget 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 Amsterdampfördraget

17. 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

18. *Fördraget* den 16 april 2003 om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen

19. *Fördraget* den 25 april 2005 om Republiken Bulgariens och

om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

12. *fördraget* den 12 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergi-gemenskapen

13. *europiska* enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. *fördraget* den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

15. *fördraget* den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen

16. Amsterdampfördraget 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 Amsterdampfördraget

17. 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

18. *fördraget* den 16 april 2003 om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen

19. *fördraget* den 25 april 2005 om Republiken Bulgariens och

Rumäniens anslutning till Europeiska unionen      Rumäniens anslutning till Europeiska unionen      Prop. 2007/08:168

*20. Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen*

*20. Bilagor* och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–19.

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

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

### 3 Ärendet och dess beredning

Vid Europeiska rådets möte den 21–22 juni 2007 enades stats- och regeringscheferna om hur ett nytt fördrag skulle se ut. Vid mötet enades man om att reformerna från det konstitutionella fördraget skulle bevaras och inlemmas i det nuvarande EU-fördraget och EG-fördraget, samtidigt som innehållet på ett antal preciserade punkter skulle justeras. Europeiska rådet beslutade att sammankalla en regeringskonferens för att förverkliga överenskommelsen. Regeringskonferensen sammankallades formellt den 23 juli 2007. Konferensen avslutades med undertecknandet av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget) i Lissabon den 13 december 2007 (EUT C 306, 17.12.2007, s. 1, Celex 12007L).

Lissabonfördraget träder enligt sin lydelse i kraft den 1 januari 2009 förutsatt att samtliga medlemsstater då har ratificerat fördraget. Vid en folkomröstning om fördraget på Irland den 12 juni 2008 fick nej-sidan en majoritet av de avgivna rösterna. Europeiska rådet noterade vid sitt möte den 19–20 juni 2008 resultatet av folkomröstningen på Irland. Vidare noterades att parlamenten i 19 medlemsstater har ratificerat fördraget samt att ratificeringsprocessen fortsätter i de övriga medlemsstaterna. Europeiska rådet enades om att återkomma till denna fråga vid mötet den 15 oktober 2008 för att överväga hur man ska gå vidare.

Innebörden av Lissabonfördraget och de huvudsakliga ändringarna och tilläggen i förhållande till nuvarande grundläggande fördrag inom EU samt behovet av ändringar i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, den s.k. anslutningslagen, har redovisats i departementspromemorian Lissabonfördraget (Ds 2007:48). Beträffande övriga lagändringar av konsekvenskaraktär som behövs för att anpassa svensk lagstiftning till Lissabonfördraget sker för närvarande en översyn inom Regeringskansliet. Dessa lagändringar behandlas inte i denna proposition.

Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1* till propositionen. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En remissammanställning finns tillgänglig i Statsrådsberedningen (Dnr SB 2007/8774/EU-kansliet).

Under den fortsatta beredningen har det uppmärksamats att det finns ett behov av att tydliggöra att nu gällande rättsakter, avtal och andra beslut som Europeiska gemenskaperna har antagit efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen alltså ska gälla. Därför föreslås ett nytt andra stycke i 3 § i anslutningslagen med sådant innehåll.

#### Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 maj 2008 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag har endast redaktionella ändringar gjorts.

Lissabonfördraget i svensk text finns som *bilaga 5* till propositionen. De protokoll och den bilaga som regeringskonferensen beslutade finns som *bilaga 6*. Slutakten med förklaringar finns som *bilaga 7*. De återstående bilagorna innehåller förteckningar över artiklar i EUF-fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet (*bilaga 8*) respektive särskilda lagstiftningsförfaranden (*bilaga 9*) ska tillämpas, förteckning över artiklar i EU-fördraget och EUF-fördraget där beslutsfattande med enhällighet i rådet ska tillämpas (*bilaga 10*) samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (*bilaga 11*).

## 4 Tillkomsten av Lissabonfördraget

### 4.1 Bakgrund

EU-fördraget, EG-fördraget och Euratomfördraget utgör grunden för unionen och reglerar dess institutionella uppbyggnad och dess arbete. Medlemsstaternas regeringar har vid olika tillfällen sett behov av att göra förändringar i fördragen. Regeringarna har vid dessa tillfällen i enlighet med den procedur som fördragen föreskriver inrättat ett särskilt forum för förhandlingar. I dessa så kallade regeringskonferenser har regeringsföreträdare förhandlat och beslutat om anpassningar och ändringar i fördragen. Sådana konferenser föregick 1993 års Maastrichtfördrag, 1999 års Amsterdamfördrag och 2003 års Nicefördrag.

#### *Framtidskonventet*

Vid regeringskonferensen under Europeiska rådets möte i Nice i december år 2000 antogs en förklaring om unionens framtid. Stats- och regeringscheferna framhöll i förklaringen att en bredare och djupare debatt om unionens framtida utveckling var önskvärd. Man beslöt att sammankalla en ny regeringskonferens under 2004 för att besvara fyra frågor. Dessa frågor rörde

- hur EU:s och medlemsstaternas befogenheter ska avgränsas,
- vilken ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna, som tidigare antagits som ett politiskt dokument, ska ha,
- hur fördragen ska förenklas och göras tydligare samt
- vilken roll de nationella parlamenten ska ha i EU-arbetet.

Vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 antogs ytterligare en förklaring om unionens framtid. I Laekenförklaringen breddades den kommande regeringskonferensens uppdrag till att även gälla maktbalansen mellan institutionerna och EU:s anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europeiska rådet enades också om att ett konvent skulle förbereda den kommande regeringskonferensen.

Konventet antog namnet Europeiska konventet om EU:s framtid (framtidskonventet) och fick i uppgift att sammanställa ett underlag som regeringskonferensen kunde arbeta utifrån.

Framtidskonventet bestod av 105 ordinarie ledamöter och 102 ersättare. Konventet leddes av ordföranden Valéry Giscard d'Estaing. Varje land deltog med en regeringsrepresentant och två representanter för det nationella parlamentet. Också de dåvarande tio kandidatländerna samt Bulgarien, Rumänien och Turkiet deltog. Sverige representerades av tidigare vice statsminister Lena Hjelm-Wallén som statsministerns personliga representant i konventet. Riksdagens ordinarie ledamöter i framtidskonventet var Sören Lekberg (s) och Göran Lennmarker (m) med Kenneth Kvist (v) respektive Ingvar Svensson (kd) som ersättare.

Därtill ingick representanter för Europaparlamentet och kommissionen. Representanter för Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, EU-ombudsmannen och arbetsmarknadens parter i Europa fick observatörsstatus. Konsultationer med europeiska folkrörelser och intresseorganisationer genomfördes under arbetets gång och ett särskilt möte med ungdomar från samtliga länder företrädda i konventet genomfördes också (ungdomskonventet).

Konventet inleddes den 28 februari 2002 och avslutades i juni 2003, då resultatet av konventet presenterades vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki. Europeiska rådet välkomnade konventets utkast till konstitutionellt fördrag och ansåg att det utgjorde en god grund för att inleda regeringskonferensen.

#### *Departementspromemoriorna och regeringskrivelsen*

Regeringskansliet utarbetade en departementspromemoria om konventets utkast till konstitutionellt fördrag (Ds 2003:36 Europeiska konventet om EU:s framtid – Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens) och genomförde en remissomgång med ett stort antal svenska remissinstanser under sommaren 2003. I en departementspromemoria presenterades en sammanställning av remissvaren (Ds 2003:58). En regeringskrivelse, Europeiska konventet om EU:s framtid, överlämnades därefter till riksdagen den 2 oktober 2003 (skr. 2003/04:13).

#### *Riksdagsbehandlingen*

Riksdagen ansåg vid sin behandling av regeringens skrivelse (bet. 2003/04:KUU1, rskr. 2003/04:57) att konventets arbete hade varit framgångsrikt. Konventets förslag innebar, enligt riksdagen, ett angeläget förtydligande av samarbetets natur och omfattning genom att reglerna fördes samman i ett samlat och välstrukturerat fördrag. Det låg, enligt riksdagen, i medlemsstaternas och EU-medborgarnas intresse att huvuddragen i konventets förslag förverkligades.

#### *Regeringskonferensen 2003–2004*

Regeringskonferensen om det nya konstitutionella fördraget inleddes av stats- och regeringscheferna i Rom den 4 oktober 2003. Förhandlingarna

fördes sedan på såväl stats- och regeringschefs nivå som på utrikesminister nivå. En grupp bestående av kontaktpersoner på tjänstemannanivå från de olika medlemsstaternas regeringskanslier möttes vid ett antal tillfällen för att förbereda utrikesministrarnas möten.

Under hösten 2003 behandlades ett stort antal frågor i regeringskonferensen. De allra flesta av dessa kunde man utan omfattande förhandlingar uppnå enighet om. Förändringarna i den institutionella strukturen och utformningen av viktningen av röster vid omröstning i ministerrådet förblev dock svårlösta. Det irländska ordförandeskapet genomförde under vintern 2004 omfattande konsultationer med medlemsstaternas regeringar. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 17–18 juni 2004 avhandlade stats- och regeringscheferna konferensens sista utestående frågor. Framst utgjordes dessa av röstviktningen, kommissionens sammansättning samt vissa frågor om omfattningen av beslut med kvalificerad majoritet.

Fördraget undertecknades i Rom den 29 oktober 2004.

### *Sveriges prioriterade frågor*

Regeringen lade fast sina utgångspunkter för förhandlingen i sin skrivelse till riksdagen (skr. 2003/04:13). Genom riksdagens behandling av skrivelsen framgick att regeringens utgångspunkter i huvudsak fick stöd av en bred riksdagsmajoritet.

Framtidskonventets förslag var från svensk synpunkt en god grund för de vidare förhandlingarna.

Viktiga utgångspunkter för Sverige var att en uppgörelse om de centrala institutionella frågorna måste utgöras av en tillfredsställande helhetslösning, där alla institutioner stärks samtidigt som balansen mellan institutionerna behålls.

I vissa sakpolitiska frågor verkade Sverige för förändringar i konventionsförslaget. Detta gällde bland annat utformningen av bestämmelserna om jämställdhet, restriktiva åtgärder (frysning av tillgångar), folkhälsa, miljö och beslutsregler för vissa delar av tjänstehandeln.

Sverige fick gehör för att jämställdhet skulle skrivas in i artikeln om unionens värden. Det innebär att jämställdhet mellan kvinnor och män klargörs som ett av unionens grundläggande värden i anslutning till respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna.

En annan prioriterad fråga för Sverige var utvecklandet av det rättsliga och inrikes samarbetet, inte minst för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och få till stånd en human europeisk asyl- och invandringspolitik. Sverige tog en aktiv del i förhandlingsarbetet i denna del, bl.a. genom att lägga förslag som innebär att tvistiga frågor i vissa fall kan lyftas till Europeiska rådet för ställningstagande. Denna möjlighet visade sig vara en förutsättning för att vissa medlemsstater skulle kunna acceptera ett utvidgat unionssamarbete på området.

En annan förändring som Sverige förespråkade rörde restriktiva åtgärder mot fysiska och juridiska personer, bl.a. frysning av tillgångar. Sverige förordade och fick gehör för tydliga bestämmelser om att åtgärderna måste innefatta nödvändiga bestämmelser om rättsliga



garantier. I en förklaring underströks betydelsen av klara och tydliga kriterier i syfte att garantera en rättslig prövning av beslut om restriktiva åtgärder. På svensk begäran tydliggjordes också att endast terrorism och verksamhet som är relaterad till terrorism kan utgöra grund för frysning av tillgångar för individer och grupper inom unionens eget område.

Sverige agerade framgångsrikt – i samarbete med Irland, Österrike och Finland – för att i fördraget klargöra att den nationella militära alliansfriheten inte påverkas av fördraget.

### *De nationella ratifikationsprocesserna*

Först ut att ratificera det konstitutionella fördraget var Litauen, där parlamentariskt godkännandebeslut fattades den 11 november 2004. Därefter fattades godkännandebeslut i 15 andra länder: Ungern, Slovenien, Italien, Grekland, Österrike, Slovakien, Estland, Bulgarien, Rumänien, Tyskland, Lettland, Cypern, Malta, Belgien och Finland. Genom sitt parlamentsbeslut den 5 december 2006 blev Finland det sista landet som ratificerade det konstitutionella fördraget.

I fyra länder genomfördes folkomröstningar. Vid folkomröstning i Spanien och Luxemburg accepterades fördraget. Vid folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna godkändes inte fördraget. Därmed kunde det konstitutionella fördraget inte ratificeras av dessa länder.

Ytterligare sju länder slutförde inte ratifikationsprocesserna: Storbritannien, Portugal, Sverige, Danmark, Irland, Polen och Tjeckien.

Regeringskansliet utarbetade en departementspromemoria om det konstitutionella fördraget (Ds 2004:52 Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa) och genomförde en remissomgång med ett stort antal svenska remissinstanser december 2004 till mars 2005. En remissammanställning finns tillgänglig i Statsrådsberedningen (Dnr SB 2005/5239/EU-kansliet). I samband med regeringens beredning av det konstitutionella fördraget inhämtades ett yttrande av Lagrådet över förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Lagrådet konstaterade i sitt yttrande av den 28 juni 2005 att ett godkännande av det konstitutionella fördraget och den därav föranledda överlåtelsen av beslutanderätt kunde ske utan grundlagsändring (se vidare avsnitt 7). Sverige slutförde som ovan nämnts inte ratificeringsprocessen.

## 4.2 Lissabonfördraget

### *Reflektionsperioden*

Vid Europeiska rådets möte den 16–17 juni 2005 noterade stats- och regeringscheferna resultaten av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna. För att överväga situationen inleddes en period av eftertanke, med en bred debatt där medborgarna, det civila samhället, arbetsmarknadens parter, de nationella parlamenten och de politiska partierna skulle delta.

Vid sitt möte den 15–16 juni 2006 gjorde Europeiska rådet en utvärdering av reflektionsperioden. Europeiska rådet gav det

### *Förberedelserna*

Det tyska ordförandeskapet gjorde tidigt klart målsättningen att föra fördragsfrågan mot en lösning. I den förklaring som antogs i Berlin den 25 mars 2007, till högtidlighållande av unionens 50-årsjubileum, angav stats- och regeringscheferna att unionen skulle få en förnyad grundval till 2009.

Under våren 2007 höll det tyska ordförandeskapet bilaterala samtal med medlemsstaterna i syfte att förbereda sin rapport om fördragsfrågan. Varje medlemsland utsåg särskilda kontaktpersoner med nära anknytning till respektive stats- eller regeringschef för att delta i samtalen. Sverige representerades av statssekreterare Nicola Clase.

Under samtalen framkom att ordförandeskapets inriktning var att bevara de viktiga reformerna i det konstitutionella fördrag som hade förhandlats fram i regeringskonferensen 2003/2004. Särskilt underströks att de reformer som rörde hur unionens institutioner fungerar skulle bevaras oförändrade.

Ordförandeskapet öppnade samtidigt för att ta bort vissa symbolfrågor i förhållande till det konstitutionella fördraget och för att justera viss terminologi. En central fråga var också metoden för fördragsändringarna. I stället för att helt ersätta dagens fördrag med en ny sammanhållen text, skulle det upprättas ett klassiskt ändringsfördrag.

Vad gällde EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna aktualiserades den alternativa lösningen att begränsa sig till en kort referens till stadgan i fördraget, samtidigt som stadgan skulle ges rättsligt bindande karaktär.

Ordförandeskapet tog också upp några möjliga tillägg i förhållande till det konstitutionella fördraget som kunde krävas för att nå en uppgörelse. Det gällde bland annat tänkta tillägg om energi och klimat samt en reglering av de så kallade Köpenhamnskriterierna om unionens utvidgning.

Inför junitoppmötet inbjöd ordförandeskapet samtliga stats- och regeringschefer för samtal i Berlin. Sveriges statsminister träffade förbundskansler Angela Merkel den 21 maj 2007. Europeiska rådets möte förbereddes också genom ett möte i rådet för allmänna frågor den 17 juni, där Sverige representerades av EU-minister Cecilia Malmström.

Vid Europeiska rådets möte den 21–22 juni 2007 enades stats- och regeringscheferna om hur ett nytt fördrag skulle se ut. De tankar som hade framkommit under vårens konsultationer vann brett stöd. Således uppnåddes enighet om att reformerna från det konstitutionella fördraget skulle bevaras och inlemmas i det nuvarande EU-fördraget och EG-fördraget, samtidigt som innehållet på ett antal preciserade punkter skulle justeras.

Den svåraste frågan var reglerna för medlemsstaternas respektive vikt vid beslut som tas med kvalificerad majoritet i rådet, som kunde lösas först efter långa diskussioner. Mindre tillägg gjordes om bland annat energi- och klimatfrågan. Förutsättningarna för unionens utvidgning ändrades inte.

Europeiska rådet beslutade att sammankalla en regeringskonferens för att förverkliga den uppnådda överenskommelsen. Ett detaljerat mandat till regeringskonferensen fogades som en bilaga till Europeiska rådets slutsatser. Det inkommande portugisiska ordförandeskapet uppmanades att utarbeta ett utkast till fördragstext i enlighet med mandatet och överlämna det till regeringskonferensen så snart som den inleddes.

### *Regeringskonferensen*

Regeringskonferensen genomfördes under övergripande ansvar av stats- och regeringscheferna, som bistods av medlemmarna av rådet i konstellationen allmänna frågor och yttre förbindelser. Kommissionens företrädare deltog i konferensen. Europaparlamentet var nära knutet till och medverkade i konferensens arbete med tre företrädare.

Regeringskonferensen sammankallades formellt den 23 juli 2007. I samband med detta presenterade det portugisiska ordförandeskapet ett första utkast till nytt fördrag.

En juridisk-teknisk arbetsgrupp, med representanter från samtliga medlemsstater, genomförde under perioden 27 augusti – 3 oktober en granskning för att tillse att ordförandeskapets utkast respekterade regeringskonferensens mandat.

Vid regeringskonferensens möte på stats- och regeringschefsnivå den 18–19 oktober 2007 nåddes enighet om Lissabonfördragets närmare utformning. Efter ytterligare översättningsarbete och språktekniskt arbete undertecknades fördraget i Lissabon den 13 december 2007.

## 4.3 Dialogen med riksdagen

### *Löpande samråd*

Inför och under regeringskonferensen förhandlade regeringen i nära samråd med riksdagen. Regeringen samrådde och lämnade information vid ett flertal tillfällen till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (KUU), EU-nämnden och EU-nämndens beredningsgrupp. Under Europeiska rådets möten informerade regeringen i de fall nya förslag lades fram under förhandlingens gång och samrådde med nämnden genom telefonkonferenser.

Inför stats- och regeringschefernas möten höll nämnden offentliga TV-sända sammanträden där samråd med företrädare för regeringen ägde rum.

I ett betänkande (2006/07:KUU1) lade riksdagen fast sin mening inför regeringskonferensen och gav därmed regeringen mandat inför det avslutande förhandlingsarbetet. Riksdagen framhöll bland annat sin syn att det institutionella paketet inte skulle öppnas för omförhandlingar och att de nationella parlamentens roll, såsom den definierades i det konstitutionella fördraget, inte fick urholkas. Riksdagen angav också att det mot bakgrund av diskussionen bland medlemsstaterna kunde finnas skäl att, i stället för ett konsoliderat fördrag, framförhandla ett ändringsfördrag som endast i delar ersatte och kompletterade de gällande fördragen.

Sverige arbetade inför och under regeringskonferensen aktivt för att slå vakt om de viktiga reformer som hade uppnåtts i det konstitutionella fördraget. Utgångspunkten var att bevara balansen och helhetslösningen i det konstitutionella fördraget med så begränsade justeringar som möjligt i fråga om det sakliga innehållet.

Sverige var under förhandlingarna ett av de länder som starkast försvarade unionens fortsatta utvidgning genom att motsätta sig tanken om att införa de så kallade Köpenhamnskriterierna i fördraget och att göra dessa bindande. Efter långa och ingående diskussioner, särskilt vid Europeiska rådets toppmöte i juni, enades man om ett tillägg i EU-fördraget om att de villkor för EU-medlemskap som Europeiska rådet enats om ska beaktas. Innebörden av detta är att villkor avseende anslutning till unionen även fortsättningsvis har en politisk snarare än en juridisk betydelse.

Sverige värnade i övrigt aktivt bestämmelserna om unionens värden och målsättningar, inklusive de viktiga skrivningarna om jämställdhet och hållbar utveckling, liksom bestämmelser om grundläggande rättigheter. Betydelsen av en aktiv och stark klimatpolitik markeras genom Lissabonfördraget. Till andra frågor som bevakades särskilt hörde bestämmelserna om öppenhet, god förvaltning samt representativ demokrati och deltagandedemokrati. På samtliga dessa punkter nåddes framgång, då frågorna infördes i Lissabonfördraget. Öppenhetens ställning som övergripande princip för hela unionens verksamhet förtydligades.

## 5 Lissabonfördragets struktur och huvudsakliga innehåll

### 5.1 Fördragets struktur

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget) består av sju artiklar.

Lissabonfördraget inleds med två artiklar som innehåller ändringar i nu gällande fördrag.

Genom artikel 1 ändras fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). EU-fördraget delas in i sex avdelningar: Allmänna bestämmelser (I), Bestämmelser om demokratiska principer (II), Institutionella bestämmelser (III), Bestämmelser om fördjupade samarbeten (IV), Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (V) samt Slutbestämmelser (VI). Avdelningarna I, IV (nuvarande VII), V och VI (nuvarande VIII) följer strukturen i det nuvarande EU-fördraget. De två andra avdelningarna (II och III) är nya.

Genom artikel 2 ändras fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). EG-fördraget byter namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Artiklarna 3–7 innehåller Lissabonfördragets slutbestämmelser.

Till fördraget finns en *bilaga*, vilken utgör en integrerad del av fördraget. Bilagan innehåller jämförelsetabeller rörande omnumreringen av bestämmelserna i det ändrade EU-fördraget och EUF-fördraget. Vid regeringskonferensen antogs *13 protokoll*. Dessa har samma rättsliga status som de fördrag till vilka de fogas. Protokollen och bilagan redovisas närmare i avsnitt 26.2 och 26.5.

Vid regeringskonferensen antogs även 50 gemensamma förklaringar och noterades 15 ensidiga förklaringar av en eller flera medlemsstater. Sammantaget rör det sig alltså om *65 förklaringar*.

Regeringskonferensens slutakt innehåller en förteckning över de texter som medlemsstaterna i konferensen antog eller beaktade, nämligen Lissabonfördraget, de 13 protokollen och samtliga förklaringar. Förklaringarna bifogas slutakten. Till skillnad från fördraget och protokollen utgör slutakten inte en del av unionsrätten. Folkrådet föreskriver att en förklaring som fogas till ett avtal ska tas i beaktande vid tolkningen av avtalet. Betydelsen av en förklaring beror på innehållet och på hur många av avtalsparterna som ställer sig bakom den. Gemensamma förklaringar visar den gemensamma partsavsikten medan ensidiga får bedömas bl.a. utifrån förekomsten av motförklaringar.

## 5.2 Fördragets huvudsakliga innehåll

Genom Lissabonfördraget görs ändringar i eller tillägg till EU-fördraget och EG-fördraget. EU-fördraget kvarstår i modifierad form, medan EG-fördraget byter namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Unionen ersätter och efterträder Europeiska gemenskapen (EG). Unionen ersätter Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person och ges rätt att bl.a. ingå internationella överenskommelser inom ramen för unionens befogenheter på hela dess verksamhetsområde.

Som en följd härav upphör den hittillsvarande indelningen av samarbetet i tre pelare om gemenskapspolitiken med bl.a. den inre marknaden (första pelaren), den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) respektive polis- och straffrättsliga frågor (tredje pelaren).

Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet förstärks genom ändrade beslutsformer och nya rättsliga instrument där Europaparlamentet ges ett större inflytande.

Det blir möjligt att slå fast övergripande mål för unionens yttre agerande i alla dess delar. Vissa särbestämmelser kommer dock fortfarande att gälla för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

## Unionens värden och mål

Unionens värden innefattar respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna. Dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Unionens målsättningar återger den övergripande inriktning som unionen ska arbeta efter.

Unionen ska främja fred, unionens värden och folkens välfärd. Den ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser samt en inre marknad. Den ska verka för bl.a. hållbar utveckling med en välavvägd ekonomisk tillväxt, full sysselsättning och sociala framsteg samt en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö.

Unionen ska också bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter.

Den ska i sina förbindelser med omvärlden bidra till fred, säkerhet och hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.

## Respekten för nationell identitet

Det betonas att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Det regionala och lokala självstyret lyfts fram särskilt.

## Grundläggande rättigheter

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Unionen ska även ansluta sig till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som medlemsstaterna redan är anslutna till. Dessa två åtgärder kompletterar varandra. Tillsammans säkerställer de att unionen fullt ut respekterar de grundläggande rättigheterna.

## Unionens befogenheter

Unionen förblir i grunden ett samarbete mellan suveräna stater och bygger på principen om tilldelade befogenheter. Unionen får agera endast inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har gett den. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen ska tillhöra medlemsstaterna. Dessa grundläggande principer var också en av förutsättningarna vid folkomröstningen 1994 om svenskt medlemskap i unionen.

Behörighetsfördelningen inom unionen tydliggörs genom att fördraget, i enlighet med etablerad rättspraxis i EG-domstolen, beskriver unionens befogenheter som antingen exklusiva för unionen eller delade med medlemsstaterna, respektive stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder till stöd för medlemsstaterna.

Tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen utvidgas och den parlamentariska kontrollen av klausulens användning stärks.

### **Unionens institutioner och organ**

Viktiga förändringar görs i institutionernas sammansättning och sätt att fungera. Förändringarna bör ses i ett sammanhang där alla institutioner stärks, samtidigt som balansen mellan dem består.

#### *Europaparlamentet*

Europaparlamentets inflytande stärks genom att det som regel ska vara medbeslutande i lagstiftningsfrågor och parlamentet får ökade befogenheter på bl.a. budgetområdet. Antalet ledamöter fastställs till maximalt 750, plus ordföranden. Hur dessa platser ska fördelas mellan medlemsstaterna anges i ett utkast till beslut som har lagts fram av Europaparlamentet och som rådet förväntas anta. Antalet svenska EU-parlamentariker ökas från 19 till 20.

#### *Europeiska rådet och rådet*

Europeiska rådet får status som en av EU:s institutioner.

En ordförande för Europeiska rådet väljs för en tid av två och ett halvt år. Detta uppdrag ersätter det nuvarande roterande ordförandeskapet i Europeiska rådet.

Ordförandeskapet i rådet fortsätter att rotera mellan medlemsstaterna. Enda undantaget är rådet för utrikes frågor, som kommer att ledas av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.

Enligt ett separat utkast till beslut av Europeiska rådet, fogat till fördraget genom en gemensam förklaring, förutses att ordförandeskapet i rådet innehas av på förhand bestämda grupper med tre medlemsstater under 18 månader. Medlemsstaterna inom gruppen bistår varandra på grundval av ett gemensamt program.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet utökas och görs till huvudregel med undantag för utrikes- och säkerhetspolitiken där enhällighet fortsatt ska gälla. Också på enstaka andra områden ska enhällighet fortsatt gälla. Skatter är ett sådant område. Bland de områden där beslutsfattande med kvalificerad majoritet ökar märks särskilt rättsliga och inrikes frågor.

En ny definition av kvalificerad majoritet börjar tillämpas från och med den 1 november 2014, med vissa övergångsbestämmelser fram till den 31 mars 2017. Den grundas på principen att minst 55 % av medlemsstaterna, som företräder minst 65 % av den samlade befolkningen i unionen, krävs för att beslut ska kunna fattas. Det

### *Europeiska kommissionen*

Inledningsvis består principen om en kommissionsledamot per medlemsland. I enlighet med den grundsats som slogs fast redan i Nicefördraget ska en övergång ske till en mindre kommission. Från och med den 1 november 2014 ska antalet ledamöter motsvara två tredjedelar av medlemsstaterna om inte Europeiska rådet beslutar något annat. I tillsättningen av kommissionsledamöter behandlas medlemsstaterna absolut lika, oavsett befolkningsstorlek. Uppdragen ska rotera på jämlik grund mellan ledamöter från alla medlemsstater.

Kommissionen får en tydligare roll som initiativtagare till och verkställare av unionens politik, bl.a. genom att en unionslagstiftningsakt endast får antas på förslag av kommissionen, om inte annat föreskrivs i fördragen.

### *Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik*

En ny post som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättas och får en central roll när det gäller att formulera och genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den höga representanten ska vara ordförande i rådet för utrikes frågor och samtidigt vara vice ordförande i kommissionen med ansvar för de yttre förbindelserna.

### *Europeiska unionens domstol*

Domstolen blir i princip behörig över båda fördragens tillämpningsområde. Uttryckliga undantag från domstolens behörighet görs dels för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där domstolen i stort sett saknar behörighet, dels för området med frihet, säkerhet och rättvisa, där domstolen inte ska vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat. Detsamma gäller när medlemsstaterna utövar sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

### **De nationella parlamentens roll**

De nationella parlamenten ges ökade möjligheter att direkt påverka unionens politik genom en politisk mekanism, som direkt involverar de nationella parlamenten för kontroll av subsidiaritetsprincipens efterlevnad. Vidare ska parlamenten delges information om rådets arbete genom att bl.a. dagordningar för, och resultatet av, rådets möten direkt skickas till de nationella parlamenten.



Beteckningarna på de rättsakter som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter (förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden) förändras inte genom Lissabonfördraget. Dessa rättsakter ska användas inom alla områden som samarbetet inom unionen omfattar. Beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och området med frihet, säkerhet och rättvisa behålls dock särskilda bestämmelser samtidigt som de rättsliga instrumenten harmoniseras.

En normhierarki införs. De centrala bestämmelserna på ett område ska antas genom lagstiftningsförfarande, s.k. lagstiftningsakter. Endast unionens lagstiftare (Europaparlamentet och rådet) får anta lagstiftningsakter. Kommissionen ska kunna anta s.k. delegerade akter som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt. Principen om att medlemsstaterna har befogenhet att genomföra unionens rättsligt bindande akter klargörs. Om enhetliga villkor för genomförandet av unionens rättsligt bindande akter krävs ska kommissionen i allmänhet och rådet i särskilda fall, i likhet med nu gällande EG-fördrag, tilldelas genomförandebefogenheter. De ska anta s.k. genomförandeakter.

Antalet förfaranden för att fatta beslut reduceras. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet och tillämpning av det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket motsvarar nuvarande ordning med medbeslutande för Europaparlamentet, utvidgas.

### **Fördjupade samarbeten**

Möjligheten ökar för medlemsstater att använda s.k. fördjupade samarbeten utan deltagande av alla medlemsstater. Minst nio medlemsstater måste delta. Strukturen för bestämmelserna om fördjupade samarbeten förenklas till följd av avskaffandet av pelarstrukturen. Särskilda regler gäller dock för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och inom ramen för det straffrättsliga samarbetet, åklagarsamarbetet och polissamarbetet.

### **Den öppna samordningsmetoden**

Den öppna samordningsmetoden innebär att medlemsstaterna kan samordna nationell politik genom gemensamma mål och utvärdering samt samverka i övrigt i syfte att uppnå unionens mål. Samordning enligt denna metod innebär således inte en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Sysselsättningsområdet är ett av de områden där den öppna samordningsmetoden har kommit att utvecklas mest.

Det införs ingen allmän klausul om den öppna samordningsmetoden. I stället har samordningsmetoder, som påminner om den öppna samordningsmetoden, fördragsfästs inom fyra särskilda politikområden: socialpolitik, folkhälsa, industri samt forskning, teknisk utveckling och rymden.

Grundläggande principer för den europeiska demokratin slås fast. Formerna för det civila samhällets deltagande definieras. Unionens institutioner ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället. För att unionens åtgärder ska vara så enhetliga och öppna som möjligt ska kommissionen samråda med berörda parter innan förslag läggs fram. Detta påminner om det svenska remissförfarandet och motsvarar även kommissionens nuvarande praxis. Genom ett s.k. medborgarinitiativ kan unionsmedborgare efter insamling av en miljon namnunderskrifter från ett betydande antal medlemsstater uppmana kommissionen att lägga fram förslag.

### **Finansiella bestämmelser**

Beslut om hur unionen ska finansieras – s.k. egna medel – fattas, i likhet med nu gällande EG-fördrag, av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets hörande. Nationellt godkännande krävs av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive författningar. En nyhet är att bestämmelser om genomförande beslutas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet, om huvudbeslutet avseende egna medel förutser sådana regler om genomförande.

Unionens långtidsbudget – det finansiella perspektivet – byter namn till den fleråriga budgetramen och ges en rättslig grund. Ramen fastställs av rådet med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet, som ska fatta beslut med en majoritet av sina ledamöter. Europeiska rådet får enhälligt besluta om övergång till beslut med kvalificerad majoritet i rådet för fastställandet av ramen.

Unionens årliga budget fastställs i enhetliga beslutsprocedurer för samtliga utgifter. Uppdelningen mellan s.k. obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter försvinner. Europaparlamentet får därmed till skillnad från i dag en viktig roll även i fråga om jordbruksutgifter. Antalet läsningar av budgetförslaget reduceras. I det fall rådet och Europaparlamentet inte är överens och inte heller en förlikningskommitté kan enas om en lösning, ska kommissionen lägga ett nytt budgetförslag. Detta behandlas på samma sätt som det första förslaget.

### **Frivilligt utträde ur unionen**

En ny artikel införs med ett förfarande som ska följas i det fall en medlemsstat frivilligt beslutar att utträda ur unionen. Förfarandet vägleds delvis av motsvarande procedur i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten men innehåller mer specifika bestämmelser. En uttrycklig bestämmelse om frivilligt utträde tydliggör dels att en enskild stats vilja att frånträda unionen måste respekteras, dels att det finns ett rättsenligt sätt för en medlemsstat att även utan övriga medlemsstaters medgivande utträda ur unionen.

Enligt en ny artikel ska unionen säkerställa samstämmighet mellan all sin politik och verksamhet. Vissa bestämmelser ska beaktas eller respekteras i hela unionens verksamhet. Bestämmelserna omfattar jämställdhet mellan kvinnor och män, socialt skydd, bekämpande av diskriminering, miljöskydd, konsumentskydd och djurskydd.

Liknande bestämmelser finns sedan tidigare men det sker en modernisering och anpassning i enlighet med den övergripande målbeskrivningen för unionens verksamhet.

Vissa bestämmelser, som tidigare varit tillämpliga endast i gemenskapsrätten, får giltighet för unionens samlade verksamhet. Det gäller bl.a. bestämmelser om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet samt åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion, eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

### **Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse**

En ny rättslig grund skapas enligt vilken principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska fastställas. Åtgärderna på unionsnivå får dock inte påverka medlemsstaternas befogenheter att tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.

### **Öppenhet**

Unionens institutioner ska fullgöra sina uppgifter så öppet som möjligt och bidra till att medborgarnas möjligheter till insyn i unionens arbete ökar. Offentlighetsprincipen ska gälla för handlingar hos alla unionens institutioner, organ och byråer med vissa undantag för EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken. Det ger en ökad insyn i unionens verksamhet jämfört med i dag.

Det fördragsfästs att rådets sammanträden ska vara offentliga när förslag till lagstiftning diskuteras och antas.

Det understryks vidare att unionens institutioner, organ och byråer ska ha en öppen, effektiv och oberoende förvaltning. En rättslig grund för förordningar om god förvaltning införs. Bindande regler om god förvaltning för samtliga institutioner, organ och byråer gör det tydligt för medborgaren vilka krav på en god och effektiv förvaltning som kan ställas på EU och dess tjänstemän. Ombudsmannens viktiga uppgift att säkra en öppen och god förvaltning inom EU förtydligas.

### **Skydd av personuppgifter**

En rättslig grund upprättas för skydd av personuppgifter inom hela unionsrättens tillämpningsområde, med en viss särreglering för utrikes- och säkerhetspolitiken. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken upprättas en särskild rättslig grund avseende behandling av personuppgifter i medlemsstaterna.

Kyrkornas och de religiösa sammanslutningarnas och samfundens, liksom de filosofiska och konfessionslösa organisationernas ställning enligt nationell lagstiftning erkänns.

### **Unionsmedborgarskap**

Unionen ges möjlighet att anta åtgärder om social trygghet och socialt skydd för unionsmedborgare. Unionen får även anta åtgärder för att underlätta det diplomatiska och konsulära skyddet i tredjeland för unionsmedborgare.

### **Inre marknaden**

Den nuvarande balansen i bestämmelserna om den inre marknaden bevaras.

Immaterialrätten får en egen rättslig grund. Beslut ska fattas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. När det gäller bestämmelser om språkanvändning i samband med sådana rättigheter krävs dock enhällighet.

Användandet av kvalificerad majoritet på området ökar något. Beslut om social trygghet för att genomföra fri rörlighet för migrerade arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta innebär att framtida ändringar gällande bestämmelser om arbetskraftens fria rörlighet kan beslutas med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet. Under vissa förutsättningar får dock en rådsmedlem begära att utkastet överlämnas till Europeiska rådet. I sådant fall ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillfälligt upphävas och en akt ska under vissa omständigheter anses som icke antagen.

### **Ekonomisk och monetär politik**

Samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik förblir en uppgift främst för medlemsstaterna, även om vissa viktiga delar av denna samordning följer gemensamma förfaranden. Kommissionen får bl.a. möjlighet att självständigt utfärda varningar till medlemsstater som inte bedöms följa de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

Samarbetet mellan de länder som ingår i euroområdet formaliseras och förstärks, bl.a. genom att en ordförande för denna grupp väljs för en tid om två och ett halvt år.

Sammantaget består de etablerade principerna för samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik.

### **Jordbruk och fiskeri**

Europaparlamentets möjlighet att påverka jordbruks- och fiskeripolitiken ökar genom att man övergår till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. medbeslutande för Europaparlamentet tillämpas. Undantaget från

medbeslutande av parlamentet är fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter. Prop. 2007/08:168

## **Socialpolitik**

Arbetsmarknadens parterers betydelse och den sociala dialogen erkänns.

## **Forskning och teknisk utveckling samt rymden**

Som komplement till det fleråriga ramprogrammet upprättas en särskild rättslig grund för åtgärder på det europeiska forskningsområdet.

Vidare upprättas en ny rättslig grund för att utarbeta en europeisk rymdpolitik. För att uppnå syftet för politiken får unionen främja gemensamma initiativ, stödja forskning och teknisk utveckling samt samordna de nödvändiga insatserna för att utforska och utnyttja rymden.

Utövandet av unionens befogenheter på området forskning och teknisk utveckling samt rymden får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.

## **Miljö**

En särskild bestämmelse införs om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen.

## **Energi**

Energifrågorna får en egen rättslig grund, som anpassar fördraget till hur politikområdet praktiskt redan behandlas. Medlemsstaternas rätt att bestämma villkoren för utnyttjande av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur påverkas inte. Fördraget avspeglar därigenom mer korrekt unionens nuvarande verksamhet. Bland de mål som nämns i den nya artikeln anges utveckling av nya och förnybara energikällor.

## **Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa**

Området med frihet, säkerhet och rättvisa rör politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

Inom området ska som huvudregel samma beslutsformer och beslutsprocedurer användas som för övriga politikområden. Åtgärder på området ska som huvudregel antas av rådet tillsammans med Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

De rättsliga och inrikes frågorna har en särskild karaktär genom att de berör kärnuppgifter för nationalstaten som att upprätthålla lag och ordning och svara för myndighetsutövning mot enskilda medborgare. Ett antal särregler införs som beaktar detta. Det anges t.ex. att området med frihet, säkerhet och rättvisa ska respektera de grundläggande

rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna. Det finns vidare särskilda bestämmelser för bl.a. Europeiska rådet, nationella parlamentens medbestämmande, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och EU-domstolens behörighet.

Enligt en ny bestämmelse kan unionen för att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet vidta åtgärder angående kapitalrörelser och betalningar, såsom frysning av tillgångar.

För Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks deltagande i samarbetet gäller särskilda förutsättningar.

### *Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring*

Unionen ska utarbeta en politik med syfte att införa ett system för förvaltning av unionens yttre gränser. Den faktiska innebörden av detta blir föremål för fortsatta förhandlingar om enskilda förslag till lagstiftning. En uttrycklig rättslig grund införs som ger rådet befogenhet att under vissa förutsättningar anta bestämmelser om pass, identitetskort, bevis om uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument.

Den tidigare målsättningen om en gemensam och enhetlig asyl- och invandringspolitik bekräftar. Unionen får en ny befogenhet att besluta om åtgärder för att bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn.

En annan nyhet är att unionen får befogenhet att besluta om åtgärder för att stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på deras territorium. Det kan dock inte handla om harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra regler.

### *Civillrättsligt samarbete*

Bestämmelsen om civilrättsligt samarbete överensstämmer väsentligen med vad som gäller i dag. Åtgärderna på det civilrättsliga området ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, med undantag för det familjerättsliga området där rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Rådet kan enhälligt besluta att det ordinarie lagstiftningsförfarandet i stället ska användas på vissa särskilt utpekade aspekter av familjerätten, men varje enskilt nationellt parlament har möjlighet att förhindra en sådan ändring av beslutsförfarandet.

Principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut, som varit vägledande för utvecklingen på detta område, fördragsfästs nu uttryckligen som grunden för det fortsatta arbetet.

### *Straffrättsligt samarbete, materiell straffrätt och förebyggande av brottslighet*

Även på det straffrättsliga området fördragsfästs principen om ömsesidigt erkännande. Det ges också en grund för tillnärmning av straff- och straffprocessuella bestämmelser när det behövs för att

säkerställa tillämpningen av denna princip samt garantera den enskildes rättssäkerhet och brottsoffers rättigheter.

Tillnärmning av materiell straffrätt ska kunna ske genom att det införs minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag. Sådan tillnärmning behövs främst för att underlätta det rättsliga samarbetet mot sådan brottslighet mellan brottsbekämpande myndigheter i olika medlemsstater.

Tillnärmning av materiell straffrätt kan även ske på områden som redan omfattas av andra åtgärder för harmonisering, om det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik genomförs effektivt.

En särskild ordning införs för vissa frågor på det straffrättsliga området som innebär att en medlemsstat under vissa förutsättningar kan begära att ett utkast till direktiv överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande, den s.k. nödbromsen. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

En uttrycklig möjlighet skapas för vissa stödjande insatser i syfte att utveckla brottsförebyggande arbete i medlemsstaterna.

### *Åklagarsamarbete*

Fördraget möjliggör en förstärkning och fördjupning av åklagarsamarbetet inom Eurojust. Det öppnas även en möjlighet att i framtiden inrätta en europeisk åklagarmyndighet utifrån Eurojust. Ett beslut om detta förutsätter dock enhällighet i rådet och Europaparlamentets godkännande. Om enhällighet inte kan uppnås i rådet får en grupp om minst nio medlemsstater begära att frågan överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

### *Polissamarbete*

Genom fördraget utökas möjligheterna att fördjupa det europeiska polissamarbetet, bl.a. genom att det skapas en rättslig grund för att ersätta den nuvarande Europokonventionen med förordningar om Europols uppgifter och organisation. Därigenom förenklas också möjligheterna att över tiden anpassa Europols uppgifter och uppbyggnad till den brottslighet som ska bekämpas.

Det ges också en rättslig grund för att utforma ett samarbete mellan nationella myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet i syfte att förebygga, upptäcka och utreda brott. En huvuduppgift i detta arbete under kommande år blir att förbättra informationsutbytet rörande gränsöverskridande brottslighet med beaktande av kraven på rättssäkerhet och integritetsskydd för den enskilde.

Polis- och tullfrågornas starka nationella anknytning motiverar vissa begränsningar för vad ett operativt unionssamarbete kan omfatta. Som exempel kan nämnas att tvångsåtgärder mot enskilda på svenskt territorium även i framtiden blir en uppgift för våra nationella myndigheter. Det förblir även en nationell uppgift att avgöra hur polisen

och tullen ska vara organiserad på nationell nivå. Rådet ska fatta beslut om åtgärder om operativt samarbete med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Om enhällighet inte kan uppnås i rådet får en grupp om minst nio medlemsstater begära att ett utkast till åtgärder överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

### **Ungdomsfrågor och idrott**

Unionen ges uttrycklig befogenhet att främja europeiska insatser på idrottsområdet, särskilt i fråga om rättvisa och öppenhet i idrottstävlingar, samarbete mellan organisationer och myndigheter med ansvar för idrott samt skydd av idrottsutövarnas fysiska och moraliska integritet. Idrottens frivilliga grund och dess sociala och pedagogiska funktion framhålls. Unionen ges även befogenhet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

### **Kultur**

På kulturområdet ges rådet möjlighet att fatta beslut med kvalificerad majoritet om stimulansåtgärder i stället för som i dag med enhällighet. Unionens möjligheter att agera på kulturområdet förblir begränsade. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

### **Folkhälsa**

Unionen får en uttrycklig möjlighet att fastställa regler för kvalitet på läkemedel och anta stimulansåtgärder för att bekämpa allvarliga gränsöverskridande hot på hälsoområdet. Unionen får även anta stödåtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol. Fördraget betonar samtidigt att medlemsstaternas ansvar för sin hälso- och sjukvårdspolitik måste respekteras.

### **Turism**

En ny rättslig grund införs för stöd till medlemsstaternas insatser inom turistsektorn. Unionens insatser ska kunna gynna företagsutvecklingen inom denna sektor och främja samarbetet mellan medlemsstaterna. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

### **Civilskydd**

Civilskydd skrivs in i EUF-fördraget som ett område där unionen kan vidta stödjande åtgärder. I dag finns det ingen gemensam definition i unionen för detta begrepp, som i Sverige tidigare har översatts med



räddningstjänst. Innebörden motsvarar närmast övergripande frågor om skydd mot och beredskap för att hantera konsekvenser av olyckor och kriser inom olika samhällsfunktioner.

### **Administrativt samarbete**

Unionen får stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten till exempel genom att främja utbildningsprogram.

### **Unionens yttre åtgärder**

I och med att pelarstrukturen avskaffas blir det möjligt att slå fast övergripande mål för unionens yttre agerande i alla dess delar: utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, handelspolitik, utvecklingspolitik, humanitära insatser, restriktiva åtgärder, internationella avtal och yttre representation. Detta möjliggör ökad effektivitet, förbättrad samordning och samstämmighet mellan politikområdena samt en tydligare representation gentemot omvärlden. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik får en central roll när det gäller att samordna och genomföra unionens yttre politik.

#### *Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken*

Enhällighet behålls som huvudregel för beslutsfattande inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Beslut med kvalificerad majoritet förblir möjligt att använda i rådet för genomförande av bl.a. strategier och målsättningar som Europeiska rådet enhälligt har lagt fast. En nyhet är att majoritetsbeslut är möjligt när unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik i rådet lägger fram förslag på särskild begäran av Europeiska rådet. Europeiska rådet kan även enhälligt besluta om utvidgning av användning av omröstning med kvalificerad majoritet.

En medlemsstat ska dock även fortsättningsvis kunna avstå från att delta i ett beslut och därmed inte heller vara förpliktigad att tillämpa beslutet. Enskilda medlemsstater har också möjlighet att motsätta sig antagandet av ett majoritetsbeslut som går emot vitala nationella intressen. Det absoluta kravet på enhällighet kvarstår i frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens vidareutvecklas och effektiviseras krishantering som en uppgift för unionen, så att det täcker in såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser. Två nya samarbetsformer införs som syftar till att förbättra medlemsstaternas möjligheter att bidra med militära resurser till unionens krishanteringsförmåga. Det rör sig dels om en gemensam byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrån), dels ett s.k. permanent strukturerat samarbete öppet för alla medlemsstater.

Skrivningen om gemensamt försvar innebär alltså att ett sådant först förutsätter enhälligt beslut av Europeiska rådet och godkännande enligt nationella konstitutionella bestämmelser. Det tydliggörs att denna skrivning, liksom den om stöd och bistånd i händelse av ett väpnat angrepp, inte ska inverka på militärt alliansfria medlemsstaters säkerhetspolitiska hållning. Förfarandet för finansieringen av krishanteringsinsatser effektiviseras.

### *Den gemensamma handelspolitiken*

Unionens uppgifter i den gemensamma handelspolitiken tydliggörs. Unionen får exklusiv befogenhet på hela det handelspolitiska området. Möjligheten att tillämpa kvalificerad majoritet som beslutsregel utvidgas. Europaparlamentet får en viktigare roll. Samtidigt upprätthålls den nationella vetorätten bl.a. i vissa tjänstesektorer, som hälsa och utbildning med nära anknytning till nationell politik.

### *Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd*

Gemensamma mål och principer införs för unionens yttre agerande inklusive utvecklingssamarbete, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete samt humanitärt bistånd. Fattigdomsbekämpningen lyfts fram som det främsta målet inom utvecklingssamarbetet. En särskild rättslig grund skapas för åtgärder på området humanitärt bistånd.

### *Restriktiva åtgärder*

En särskild rättslig grund införs om sanktioner mot fysiska eller juridiska personer samt mot grupper eller enheter som inte är stater. Sanktioner mot personer, grupper och enheter används redan i viss utsträckning. I dag saknas en tydlig rättslig grund för detta. Betydelsen av grundläggande rättssäkerhetskrav framhålls i fördragstexten.

### *Solidaritetsklausul*

Det införs en bestämmelse om en s.k. solidaritetsklausul som innebär att alla unionens tillgängliga instrument ska kunna utnyttjas för att bl.a. hindra terroristhot inom EU. Det anges även att en utsatt medlemsstat ska kunna begära hjälp och assistans från övriga medlemsstater.

## **Ändringar av fördragen**

Ändringar av fördragen ska ske på traditionellt sätt enligt folkrätten, dvs. efter nationellt godkännande i medlemsstaterna i enlighet med vad deras nationella författningar föreskriver.

Europeiska rådet kan med enhällighet utöka tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet på ytterligare områden utan krav på nationellt godkännande. Det gäller även utökande av Europaparlamentets medbeslutande. Sådana initiativ från Europeiska rådet ska översändas till

de nationella parlamenten. Om något parlament invänder, kan Europeiska rådets beslut inte antas. Detta ger således varje nationellt parlament en vetorätt. I frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser gäller alltid kravet på nationellt godkännande i enlighet med vad som krävs för ändringar i unionens befogenheter.

Bestämmelserna innebär att det grundläggande kravet på nationellt godkännande består vid förändringar av unionens uppgifter. Möjlighet finns för nationella parlamentet att hindra övergång till majoritetsomröstning. Härigenom klargörs att det är medlemsstaterna som avgör vad unionen får respektive inte får göra i enlighet med den grundläggande principen om tilldelade befogenheter.

## 6 Sverige bör tillträda Lissabonfördraget

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

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En bred majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran. Till dem som tillstyrker förslaget hör Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, Sveriges exportråd, Stockholms Handelskammare, Tullverket, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen Hallands län, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Länsstyrelsen Västernorrlands län, Stockholms universitet, Örebro universitet, Handikappombudsmannen, Malmö kommun, Umeå kommun, Västra Götalandsregionen, Norrbottens läns landsting, Svenska kyrkan, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Svensk Energi, Landsorganisationen i Sverige (LO), Liberala Ungdomsförbundet, Sveriges Kristna Råd, Säkerhets- och försvarsföretagen och Unga Européer.

Till dem som inte har något att erinra mot förslaget hör Svea hovrätt, Örebro tingsrätt, Umeå tingsrätt, Länsrätten i Västernorrlands län, Domstolsverket, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Valmyndigheten, Folke Bernadotteakademien, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), Kustbevakningen, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens haverikommission, Socialstyrelsen, Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Arbetsgivarverket, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen Skåne län, Länsstyrelsen Jämtlands län, Länsstyrelsen Norrbottens län, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Lunds universitet, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen, Energimarknadsinspektionen, Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Riksantikvarieämbetet, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Näringspunkten.

*Sveriges advokatsamfund* anser att från en allmän konstitutionell försiktighetsprincip bör det förfarande för godkännande av fördraget som är konstitutionellt invändningsfritt i första hand tillämpas. Ett mindre antal remissinstanser anser att frågan om tillträde till Lissabonfördraget bör avgöras i en folkomröstning eller genom två likalydande beslut med mellanliggande riksdagsval alternativt att beslut i riksdagen bör anstå till efter nyval i riksdagen. *Uppsala universitet* anser att en grundlagsändring måste göras för att Sverige ska kunna ratificera Lissabonfördraget. Även om en grundlagsändring inte skulle behövas, anser universitetet att det likafullt är politiskt tillrådligt att låta väljarna ta ställning till Lissabonfördraget. Det kan, enligt Uppsala universitet, ske antingen genom att det ratificeras enligt samma ordning som gäller för grundlagsändring eller genom en rådgivande folkomröstning med reellt bindande verkan. *Attac Sverige* anser att processen bakom Lissabonfördraget har klara demokratiska brister och saknar den nödvändiga legitimitet som behövs för att fördraget ska kunna ratificeras i nuvarande skick. Attac Sverige anser vidare att riksdagens eventuella godkännande av Lissabonfördraget bör föregås av en folkomröstning. *Folkrörelsen Nej till EU, några lokalavdelningar till Folkrörelsen Nej till EU, Poståkeriklubbens lokala fackklubb i Göteborg, två nätverk för folkomröstning i Karlskrona och Ludvika samt medborgare till ett antal av cirka 30 personer* anser att riksdagens eventuella godkännande av Lissabonfördraget bör föregås av en rådgivande folkomröstning. *Föreningen medborgare för folkomröstning* anser att frågan om tillträde till Lissabonfördraget är en grundlagsfråga och bör avgöras i en beslutande folkomröstning alternativt att nyval utlyses med anledning av denna fråga. *Svenska Transportarbetareförbundet* och *EU-kritiska Centernätverket* anser att frågan om Sveriges tillträde till Lissabonfördraget bör behandlas som en grundlagsfråga och avgöras genom två likalydande beslut med mellanliggande riksdagsval alternativt i en rådgivande folkomröstning som ges en bindande verkan.

Med få undantag uttrycker remissinstanserna tillfredsställelse över Lissabonfördraget. Den ökade öppenheten och ett mer demokratiskt och effektivare beslutsfattande framhålls bland annat av *Sieps, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Stockholms Handelskammare, Statskontoret, Statens jordbruksverk, Halmstad kommun, Västernorrlands läns landsting, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), LO, Tidningsutgivarna* och *Unga Européer* som positivt. Flera remissinstanser, däribland *SKL*, anser att Lissabonfördraget i viktiga aspekter innebär framsteg för den lokala och regionala nivån i EU. Att unionens rättighetsstadga blir rättsligt bindande och att unionen ska ansluta sig till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna välkomnas av flera remissinstanser. LO anser att den viktigaste delen i Lissabonfördraget är att rättighetsstadgan blir rättsligt bindande och att detta kan komma att påverka kommande beslut i EG-domstolen. Några remissinstanser, däribland *Jämställdhetsombudsmannen, Svenska Kvinnors Europa Nätverk (SKEN) och Sveriges Kvinnolobby*, framhåller betydelsen av att jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts fram i Lissabonfördraget. Flera remissinstanser, däribland *Svea hovrätt, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet,*

*Migrationsverket* och *Tullverket*, ser positivt på att det rättsliga och inrikes samarbetet vidareutvecklas genom Lissabonfördraget eller har inget att erinra mot förslaget. *Kommerskollegium* framhåller särskilt avskaffandet av pelarstrukturen som en av de största framgångarna med Lissabonfördraget. Att Lissabonfördraget tydliggör att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen framhålls bland annat av *Statens folkhälsoinstitut*, *Vetenskapsrådet*, *Statens jordbruksverk*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Naturvårdsverket*, *Skogsstyrelsen*, *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)*, *Statens energimyndighet*, *Solna stad*, *Jönköpings kommun* och *Stockholms läns landsting* som positivt.

Några remissinstanser, däribland *Halmstad kommun*, *TCO* och *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)*, understryker vikten av att sprida information till det civila samhället om det nya fördraget.

### Skälen för regeringens förslag

Europa står inför stora utmaningar och möjligheter. I samverkan med andra europeiska länder kan Sverige agera effektivt i gränsöverskridande frågor, som kampen mot klimatförändringen, internationell brottslighet och åsidosättande av mänskliga rättigheter. Ökad rörlighet, konkurrenskraft, sysselsättning och hållbar utveckling är viktiga uppgifter för unionen och av stor betydelse för vårt land. Genom medlemskapet i EU får Sverige ett långt större inflytande på den globala nivån än vad vi förmår på egen hand. Sverige ska därför tillhöra kärnan i EU. Det innebär ett tydligt och långsiktigt åtagande att verka för att det europeiska samarbetet hålls levande och framåtblickande. Sverige ska delta aktivt i de forum där besluten tas. Vi ska tillsammans med de andra europeiska länderna dela ansvaret för Europas stora framtidsfrågor. Arbetet ska bedrivas i nära dialog med medborgarna. Lissabonfördraget innebär inte minst från dessa utgångspunkter ett viktigt steg framåt för Europa och Sverige. Med det nya fördraget kan EU arbeta effektivare och samtidigt bli modernare, mer demokratiskt och tydligare för medborgarna. Unionen blir både öppnare och mer effektiv. Den får genom rättighetsstadgan en tydligare värdegrund. Vi får starkare redskap för att gemensamt bekämpa gränsöverskridande brottslighet och bättre förutsättningar att agera på ett mer sammanhållet sätt internationellt.

#### *Ett öppnare och mer demokratiskt EU*

Fördraget stärker öppenheten och medborgarnas möjlighet att delta i den demokratiska processen. Principen om handlingars offentlighet utvidgas till att gälla alla EU:s institutioner, organ och byråer och en ny regel införs om öppna möten när rådet diskuterar och antar lagstiftning. Fördraget tydliggör att EU:s institutioner ska medverka till en öppen debatt om unionens verksamhet och dessutom föra en regelbunden dialog med civila samhällets aktörer. En särskild nyhet är medborgarinitiativ, som innebär att en miljon EU-medborgare tillsammans kan uppmana kommissionen att lägga fram ett lagförslag.

Den representativa demokratin i EU stärks. Genom att Europaparlamentet blir delaktigt på fler områden får de folkvalda i parlamentet i större utsträckning ett avgörande inflytande över beslut. Även nationella parlament får en stärkt roll. Ingen lag kommer att stiftas i EU utan att den har granskats av riksdagen och andra nationella parlament. Om tillräckligt många nationella parlament anser att ett lagförslag inte bör behandlas på EU-nivå kan det leda till att förslaget helt stoppas.

### *Tydligare rättigheter för medborgarna*

Genom fördraget blir unionens rättighetsstadga rättsligt bindande för EU-institutionerna och för medlemsstaterna när dessa tillämpar EU:s lagar och regler. Därmed skapas ett tydligare skydd för rättigheter såsom yttrandefrihet, religionsfrihet och rätt till tillgång till handlingar. Även unionens framtida anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna bidrar till att klarlägga vilka grundläggande rättigheter och principer som unionen ska respektera.

EU:s värden och målsättningar blir tydligare och utsträcks dessutom till att gälla hela fördraget. Övergripande bestämmelser om exempelvis jämställdhet mellan kvinnor och män samt skydd av barnets rättigheter som utgör nya målsättningar för unionen blir generellt tillämpliga för alla politikområden. Detta är av stor långsiktig betydelse såväl internt inom unionen som i förhållande till omvärlden.

### *En mer begriplig och handlingskraftig union*

Genom Lissabonfördraget blir de grundläggande spelreglerna i EU mer begripliga. Sloandet av de s.k. pelarna innebär att en ibland otydlig kategoriindelning försvinner. Unionens agerande blir mer enhetligt och lättare för medborgarna att följa. Ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna redovisas på ett klarare sätt. Fördraget slår fast att det är medlemsstaterna som bestämmer hur mycket makt EU ska ha. Det nya fördraget gör därmed tydligt vad EU ska ägna sig åt och vad EU inte ska ägna sig åt.

De nya reglerna för beslutsfattande i rådet kan ses som en viktig effektivitetsreform. Utökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet underlättar beslutsfattandet. Särskilt i en utvidgad union är det för effektiviteten i beslutsfattandet viktigt med kvalificerad majoritet. De förenklade röstregler, som ska gälla på sikt och som innebär att ett beslut ska ha stöd av minst 55 % av medlemsstaterna som ska representera minst 65 % av den samlade befolkningen i unionen, skapar större tydlighet och sammantaget en rimlig balans i rådet.

På sikt ska antalet kommissionsledamöter begränsas till 2/3 av antalet medlemsstater, något som bör stärka kommissionen i dess roll som initiativtagare och verkställare av unionens politik. Posterna som kommissionsledamöter kommer då att rotera på lika villkor mellan medlemsstaterna.

Europeiska rådet får en vald ordförande, som leder dess arbete. Prop. 2007/08:168  
Samtidigt finns det roterande ordförandeskapet kvar.

Sammantaget görs viktiga förändringar i institutionernas sammansättning och sätt att fungera. Förändringarna bör ses i ett sammanhang där alla institutioner stärks, samtidigt som balansen mellan dem består.

### *Bättre verktyg för brottsbekämpning*

Bekämpande av grov gränsöverskridande brottslighet har länge erkänts som ett viktigt europeiskt samarbetsområde, men samarbetet har hittills gått långsamt. Det är angeläget både för unionen och Sverige som nation att det brottsbekämpande arbetet förbättras och anpassas till utmaningen. En av de kanske viktigaste reformerna i det nya fördraget är därför just att unionen ges nya och kraftfulla redskap inom det straffrättsliga samarbetet och när det gäller operativt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter. Förutsättningar skapas för att bl.a. fastställa minimiregler om brottsrekvisit och påföljder vid gränsöverskridande brottslighet t.ex. narkotikahandel, korruption, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn. Samtidigt införs balanserade bestämmelser som syftar till att de rättsliga traditionerna i medlemsstaterna på detta område ska kunna respekteras.

### *Starkare EU-samarbete om asyl och migration*

Den gradvisa utvecklingen av en gemensam europeisk politik för asyl och migration med en hög humanitär ambition är en fortsatt angelägen fråga. En harmoniserad asylpolitik för hela unionen, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, ger sammantaget en bättre ordning för medlemsstaterna och för den enskilde, men även en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

### *Ett mer sammanhållet internationellt agerande*

I och med att pelarstrukturen avskaffas blir det möjligt att slå fast övergripande mål för EU:s yttre agerande i alla dess delar: utrikes- och säkerhetspolitik, handelspolitik, utvecklingspolitik, humanitära insatser, restriktiva åtgärder, internationella avtal och yttre representation. Förutsättningar ges därmed för ökad effektivitet och samstämmighet mellan politikområdena. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik får en central roll när det gäller att formulera och genomföra unionens yttre politik utifrån de mandat som medlemsstaterna enats om i Europeiska rådet och i rådet för utrikes frågor.

Det nya fördraget ger förutsättningar att förbättra och effektivisera EU:s förmåga till fredsfrämjande insatser. EU:s krishanteringsuppgifter inbegriper enligt fördraget nu uttryckligen såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser.

En välkommen nyhet för EU:s internationella agerande är att det nya fördraget tydliggör att unionens åtgärder på den internationella nivån särskilt ska avse bekämpning av klimatförändringen.

*Utvidgningen av EU kan fortsätta*

Arbetet med en fortsatt EU-utvidgning går vidare. Ett EU med fler än dagens 27 medlemsstater ställer krav på bättre samarbetsformer om beslutsfattandet ska fungera. Lissabonfördraget förändrar inte EU:s arbetsätt och maktfördelning i grunden, men ger effektiva beslutsformer, tydlig ansvarsfördelning och fungerande instrument i en utvidgad union. Med det nya fördraget blir det enklare att få en fortsatt fungerande utvidgning av unionen.

*Sverige bör tillträda det nya fördraget*

Lissabonfördraget möjliggör för EU att ta sig an framtidens utmaningar och möjligheter med samlad kraft.

Unionen får bättre redskap att möta globaliseringens utmaningar på områden där medborgarna önskar det, t.ex. för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, bekämpa klimatförändringen och för att vara en stark utrikespolitisk aktör till stöd för fred, säkerhet och mänskliga rättigheter.

EU blir mer öppet och demokratiskt. Dess värden och målsättningar moderniseras, samtidigt som dess uppdrag avgränsas och beskrivs på ett bättre sätt än hittills.

EU blir också effektivare i sitt beslutsfattande utan att den grundläggande balansen mellan aktörerna inom unionen förändras.

Det nya fördraget innebär sammantaget viktiga steg framåt för det europeiska samarbetet i en riktning som överensstämmer med svenska intressen. Fördraget ger en god grund för fortsatt välkomnande av nya medlemmar.

Det är regeringens mening att riksdagen bör ta ställning till Lissabonfördraget på sedvanligt sätt. Enligt vad som framgår ovan finns goda skäl för att Sverige bör tillträda fördraget. Regeringen föreslår därför att riksdagen godkänner Lissabonfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Lissabonfördraget förutsätter att Sverige överlåter viss ytterligare beslutanderätt till unionen, särskilt genom att unionens polis- och straffrättsliga samarbete görs föremål för s.k. gemensamt beslutsfattande. Förutsättningarna för denna överlåtelse analyseras utförligt i avsnitt 7.

Ett tillträde till fördraget föranleder en ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (se avsnitt 8).



## 7 De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget

Prop. 2007/08:168

För att åskådliggöra det nuvarande samarbetet inom EU brukar detta beskrivas 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 det samarbete som grundas på Euratomfördraget. Till samarbetet i den första pelaren hör bl.a. tull- och handelspolitiska frågor, den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen (EMU), miljöpolitiken, socialpolitiken, visering, asyl och invandring samt civilrättsligt samarbete. På grundval av fördragen och gemenskapslagstiftningen har en särskild rättsordning, EG-rätten eller gemenskapsrätten, utvecklats. Samarbetet brukar betecknas som överstatligt bl.a. på grund av att medlemsstaterna har bestämt sig för att överlämna en del av sin nationella beslutanderätt till ett gemensamt utövande inom EG. Medlemsstaterna har alltså i viss mån avstått från att ensidigt fatta beslut för att i stället i motsvarande mån fatta beslut tillsammans med övriga medlemsstater i unionen. De beslut som fattas på den första pelarens område kan ha företräde framför nationella regler. Gemenskapsreglerna kan också skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda i medlemsstaterna utan förmedling av nationella rättsakter eller beslut. Kommissionen och EG-domstolen vakar över att reglerna följs och det finns rättsliga sanktioner som kan drabba försumliga medlemsstater.

Samarbetet i den andra pelaren rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Samarbetet i den tredje pelaren rör polisiärt och straffrättsligt samarbete. Samarbetet i dessa pelare grundar sig på EU-fördraget. EU-samarbetet i andra och tredje pelaren har karaktären av ett mellanstatligt samarbete inom vilket medlemsstaterna bl.a. ingår olika överenskommelser med varandra. Sådana överenskommelser betraktas i många fall som internationella överenskommelser i regeringsformens mening och kräver därmed regeringsbeslut, i vissa fall också riksdagsgodkännande, innan regeringen i rådet kan rösta för att överenskommelsen ska ingås. Medlemsstaterna är bundna av de gemensamma besluten på i princip samma sätt som följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättens regler. Det finns inte några rättsliga sanktioner som kan drabba medlemsstater som inte rättar sig efter de gemensamma besluten.

Lissabonfördraget, som bl.a. innebär att indelningen i tre olika pelare försvinner, är att betrakta som en sedvanlig folkrättslig överenskommelse. Fördraget ska ratificeras av samtliga medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. För att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget måste därför de konstitutionella förutsättningarna för detta vara uppfyllda.

I det följande presenteras först regeringsformens bestämmelser om ingående av internationella överenskommelser och om överlåtelse av beslutanderätt (avsnitt 7.1). Därefter görs en genomgång av i vilken utsträckning Lissabonfördraget förutsätter att ytterligare beslutanderätt förs över till unionen (avsnitten 7.2.1–7.2.10). Efter den genomgången

## 7.1 Bestämmelser i regeringsformen som rör internationella avtal

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) är behörigheten att ingå internationella överenskommelser med en annan stat eller en mellanfolklig organisation förbehållen regeringen.

I vissa fall ska riksdagen godkänna den internationella överenskommelsen. Enligt 10 kap. 2 § första stycket RF får regeringen inte ingå en för Sverige bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt den, om överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller något ämne i vilket riksdagen ska besluta. Dessutom krävs enligt 10 kap. 2 § tredje stycket RF att riksdagen godkänner överenskommelser som är av större vikt.

Enligt 10 kap. 2 § andra stycket RF ska ett beslut om godkännande av en internationell överenskommelse, i de fall en särskild beslutsordning är föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts, fattas i samma ordning som det beslutet. Detta innebär att om en internationell överenskommelse exempelvis förutsätter en grundlagsändring, ska även överenskommelsen godkännas i grundlagsordning, dvs. genom två beslut med mellanliggande val.

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF reglerar frågor 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 t.ex. vara fråga om att överlåta befogenheten att meddela bindande föreskrifter, dvs. normgivningsmakt.

Riksdagen får överlåta beslutanderätt "inom ramen för samarbete i Europeiska unionen" (10 kap. 5 § första stycket RF). Det är alltså riksdagen som beslutar om överlåtelsen och beslutet ska fattas med tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. En förutsättning för att riksdagen ska kunna besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EU är att EU har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen. En annan förutsättning är att överlåtelsen inte får röra principerna för statsskicket.

Den senast nämnda förutsättningen, dvs. att överlåtelsen inte får röra principerna för statsskicket, fördes in i bestämmelsen genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2003. Av förarbetena (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18) framgår att syftet med denna ytterligare förutsättning för överlåtelse var att kodifiera förarbetsuttalanden som gjordes i samband med grundlagsändringarna inför Sveriges anslutning till EU (prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21). Då uttalades att överlåtelse av beslutanderätt inte utan grundlagsändring kan ske i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Konstitutionsutskottet betonade i samma lagstiftningsärende också att riksdagens ställning som det främsta

statsorganet inte genom överlåtelse av normgivningsmakt får urholkas i väsentlig grad. Vidare framhölls att 10 kap. 5 § första stycket RF 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 pekade utskottet särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick samt på den allmänna och lika rösträtten. Andra grundläggande konstitutionella principer som utskottet särskilt pekade på var 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.

Konstitutionsutskottet utvecklade sitt resonemang i det lagstiftningsärendet som utmynnade i den senaste grundlagsändringen och framhöll att det inte är möjligt att i några entydiga termer ange hur långt EU-samarbetets räckvidd kan sträcka sig utan att grundlagen behöver ändras. Utskottet betonade att det i varje enskilt fall, med utgångspunkt i grundlagsbestämmelsernas innehåll, måste bestämmas i vilka fall en grundlagsändring behöver ske på grund av ny överlåtelse av beslutanderätt. Utskottet framhöll också att dess uttalanden från grundlagsärendet år 1993/94 inte kan uppfattas syfta till att i några mer precisa termer

”avgränsa vilken överlåtelse av beslutanderätt som kan ske utan respektive *inte* utan samtidig ändring av grundlag. Uttalandena kan i stället ses som en erinran till framtida riksdagar att i samband med överlåtelse av ny beslutanderätt i synnerhet bevaka den typ av principiellt viktiga grundlagsområden som uttalandena tar sikte på”.

Konstitutionsutskottet framhöll också att uttalandena från år 1993/94 inte kan uppfattas som uttömmande. Utskottet valde att särskilt peka på principer som enligt utskottet hade betydelse för den fria åsiktsbildningen (bet. 2001/02:KU18, s. 42 f).

I förtydligande syfte gjorde konstitutionsutskottet i grundlagsärendet 2001/02 ytterligare en ändring i 10 kap. 5 § första stycket RF (bet. 2001/02:KU18 s. 44). Genom en ny sista mening i stycket klargjordes att överlåtelse av beslutanderätt inte kan beslutas förrän efter det att riksdagen enligt 10 kap. 2 § RF godkänt det fördrag som aktualiserar överlåtelsen. Detta innebär t.ex. att om ett fördrag förutsätter en grundlagsändring och därmed ska beslutas i grundlagsordning, kan riksdagens beslut om överlåtelse – som ju kan fattas med *ett* beslut med tre fjärdedels majoritet – inte fattas förrän riksdagens andra beslut om godkännande av fördraget föreligger. Denna nya bestämmelse klargör alltså i vilken ordning riksdagens beslut ska fattas.

När det gäller frågan om vad som gäller om EG antar regler som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabla uttalade konstitutionsutskottet 1993/94 (bet. 1993/94:KU21, s. 29) att den svenska hållningen inte bör vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan i stället bör gälla, menade konstitutionsutskottet, är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat och om den beslutade

rättsakten ligger inom det område där beslutanderätten överlåtits. Om rättsakten ligger utanför detta område menade konstitutionsutskottet att den inte är giltig som EG-rätt i Sverige. Uttalandet har härefter upprepats av riksdagen, senast av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (bet. 2003/04:KUU1, s. 51).

## 7.2 Konstitutionella överväganden – överlåtelse av beslutanderätt

### 7.2.1 Allmänna utgångspunkter

**Regeringens bedömning:** Att unionen blir juridisk person förutsätter inte i sig någon överlåtelse av beslutanderätt.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen av remissinstanserna har haft något att anföra i fråga om promemorians bedömning i denna del.

**Skälen för regeringens bedömning:** Genom Lissabonfördraget ändras stora delar av den nuvarande primärrätten, däribland EG-fördraget och EU-fördraget. Bland annat försvinner den nuvarande indelningen i tre olika pelare och unionen ersätter EG som juridisk person.

Det förhållandet att unionen nu blir en juridisk person förutsätter inte i sig någon ny överlåtelse av beslutanderätt. Avgörande för frågan om en anslutning till Lissabonfördraget förutsätter överlåtelse av beslutanderätt är i stället om unionen genom fördraget tilldelas nya beslutsbefogenheter, dvs. befogenheter som EG enligt nu gällande fördrag inte har och som, sedda för sig, förutsätter ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

### 7.2.2 Övergång från beslutsfattande med enhällighet till kvalificerad majoritet

**Regeringens bedömning:** En övergång i rådets beslutsordning från enhällighet till kvalificerad majoritet på områden där beslutanderätt redan har överlåtits, kan ha stor principiell och politisk betydelse i enskilda frågor. En sådan övergång förutsätter dock inte i sig någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Regeringsrättens ledamöter* delar promemorians bedömning att en övergång till majoritetsbeslut inte förutsätter överlåtelse av ytterligare kompetens till unionen. Regeringsrättens ledamöter anser dock att förändringen är av central betydelse och motiverar en närmare analys. *Örebro universitet* anser, i motsats till vad som framförs i promemorian, att övergång från enhällighet till majoritetsbeslut kan innebära att ytterligare beslutanderätt överförs från

Sverige till unionen. *Folkrörelsen Nej till EU* anför att Lissabonfördraget innebär att mera maktbefogenheter överförs till unionen genom att många nya politikområden övergår till majoritetsbeslut.

**Skälen för regeringens bedömning:** Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet har funnits på viktiga områden, exempelvis jordbruksområdet, ända sedan Europeiska gemenskaperna upprättades på 50-talet. För den inre marknaden infördes denna möjlighet emellertid först i och med ikraftträdandet av Europeiska enhetsakten (1987). Tillämpningsområdet utökades sedan såväl genom Maastrichfördraget (1993) som genom Amsterdam- (1999) och Nicefördragen (2003). Inom gemenskapsrätten kan därför redan i dag den överväldigande delen av besluten fattas med kvalificerad majoritet (jämför prop. 2001/02:8 s. 54).

En övergång från beslutsfattande med krav på enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet förutsätter inte i sig någon överlåtelse av beslutanderätt till unionen (jämför prop. 1993/94:114, s. 21, bet. 1997/98:UU13, s. 30, prop. 2001/02:8, s. 23). Den avgörande frågan är i stället om det sker någon överlåtelse av beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ. Överlåtelse av beslutanderätt sker alltså om EU tilldelas nya befogenheter att fatta beslut som kan bli omedelbart tillämpliga i Sverige och således direkt bindande för domstolar, myndigheter och enskilda utan något mellanliggande internrättsligt beslut och som har företräde framför eventuellt motstridande nationell lagstiftning.

Genom Lissabonfördraget sker en viss ytterligare övergång från beslutsfattande med enhällighet till majoritetsbeslut på den nuvarande *första pelarens område*. Här är det alltså fråga om en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet på områden där beslutanderätt redan har överlåtits till unionen genom tidigare fördrag. Det är dock fråga om relativt få ändringar och på begränsade områden.

Det gäller vissa delar av de rättsliga och inrikes frågor som regleras i första pelaren, bl.a. laglig migration av tredjelandsmedborgare till och mellan medlemsstaterna.

Andra områden i första pelaren där det nu sker en övergång från beslutsfattande med enhällighet till majoritetsbeslut är social trygghet för migrerande arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar.

Nyheten i Lissabonfördraget ligger främst i att de polisiära och straffrättsliga frågorna på den nuvarande *tredje pelarens område* blir föremål för gemensamt beslutsfattande och i huvudsak kommer att omfattas av samma rättsliga instrument och beslutsprocedurer som kommer att gälla för den nuvarande gemenskapsrätten. Ändringarna på dessa områden förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen eftersom EU tilldelas befogenheter att fatta beslut som bl.a. kan bli omedelbart tillämpliga i Sverige. Samma sak skedde när områdena yttre gränskontroller, asyl- och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor genom Amsterdamfördraget fördes över från den tredje pelaren till gemenskapsarbetet i den första pelaren. När det gäller det polisiära och straffrättsliga samarbetet är det alltså inte fråga om en övergång i rådets beslutsordning från enhällighet till kvalificerad majoritet på ett område där beslutanderätt redan har överlåtits. Lissabonfördraget förutsätter i dessa delar att beslutsbefogenheter förs

över till unionen eftersom samarbetsområdena nu blir föremål för gemensamt beslutsfattande (se vidare avsnitt 7.2.7).

Förteckningar över artiklar i EUF-fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet respektive särskilda lagstiftningsförfaranden ska tillämpas finns som *bilaga 8* och *bilaga 9* till propositionen. Av dessa förteckningar framgår i vilka fall det sker en övergång i rådets beslutsordning från enhällighet till kvalificerad majoritet.

Om medlemsstaterna väljer att ändra beslutsordningen inom EU från enhällighet till kvalificerad majoritet på områden där beslutanderätt redan har överlåtits handlar det alltså, enligt regeringens mening, inte om någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt. Vad unionen får göra påverkas inte. Däremot kan en sådan övergång naturligtvis av andra skäl vara av stor principiell och politisk betydelse. Den kan påverka såväl balansen mellan unionen och medlemsstaterna som balansen mellan medlemsstaterna emellan. En förändring av beslutsformen innebär därför många viktiga ställningstaganden. Sådana förändringar har inte sällan varit de mest omdiskuterade under senare års regeringskonferenser.

Det finns starka politiska skäl för att på viktiga verksamhetsområden i unionen kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet. Sammantaget ökar det förutsättningarna att fatta beslut. Särskilt i en utvidgad union är det för effektiviteten i beslutsfattandet viktigt att beslut kan fattas med kvalificerad majoritet. Samtidigt bör det understrykas att det sällan sker någon formell omröstning i rådet. Det stora flertalet beslut fattas med konsensus. Att det i det enskilda fallet finns en möjlighet till majoritetsbeslut bidrar emellertid till att öka medlemsstaternas 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.

Det är också viktigt att framhålla att Sverige under förhandlingsprocesserna i unionen naturligtvis alltid, oavsett om besluten fattas med enhällighet eller kvalificerad majoritet, agerar aktivt och därmed har möjlighet att påverka övriga medlemsstater i en för Sverige förmånlig riktning.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet tas också upp i avsnitt 14.4.

### 7.2.3 Flexibilitetsklausulen

**Regeringens bedömning:** Tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen (artikel 308 i EUF-fördraget) utvidgas och förutsätter att viss beslutanderätt förs över till unionen.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* anser att flexibilitetsklausulen redan i sin tidigare lydelse och än mer i sin lydelse

enligt Lissabonfördraget framstår som problematisk med hänsyn till frågan om var gränsen går för unionens kompetens. *Riksorganisationen Verdandi* anser att den nya lydelsen av flexibilitetsklausulen inte kommer att förstärka unionens legitimitet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 308 i det nuvarande EG-fördraget kan rådet, om fördraget inte ger annan befogenhet, ändå besluta om åtgärder om dessa behövs för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål. Rådets beslut ska fattas med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter att Europaparlamentet har hörts. Denna s.k. flexibilitetsklausul har varit viktig för den inre marknadens framväxt, funktion och effektivitet. Den har använts för att anta rättsakter på ett flertal olika områden, bl.a. gällande miljö, hälsa, energi och transporter samt för upprättande av nya EU-organ.

Genom Lissabonfördraget ändras flexibilitetsklausulen (artikel 308 i EUF-fördraget) så att tillämpningsområdet utvidgas till att avse samtliga politikområden som fastställs i fördragen utom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Flexibilitetsklausulen kan således användas om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och fördragen inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta. Den ändrade artikeln förutsätter att viss ytterligare normgivningsmakt förs över till unionen. De rättsakter som nu kommer att kunna antas med stöd av klausulen är inte begränsade till att förverkliga gemenskapens mål inom ramen för den gemensamma marknaden utan kan avse åtgärder inom ramen för all den politik som anges i fördragen, bortsett från den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, om det är nödvändigt för att nå något av de mål som avses i fördragen.

I en *gemensam förklaring (41) till artikel 308 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* förklarar konferensen att hänvisningen till unionens mål avser de mål som anges i artikel 2.2 och 2.3 i det ändrade EU-fördraget och målen i artikel 2.5 i det ändrade EU-fördraget när det gäller yttre åtgärder enligt femte delen i EUF-fördraget. Vidare klargörs att det därför är uteslutet att en åtgärd som grundar sig på artikel 308 endast ska eftersträva mål som anges i artikel 2.1 i det ändrade EU-fördraget, dvs. målen att främja freden, unionens värden och folkens välfärd. Vidare understryks i en *gemensam förklaring (42) till artikel 308 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* den fasta rättspraxis som EU-domstolen givit uttryck för när det gäller tillämpningen av artikel 308, bl.a. att klausulen inte kan ligga till grund för en utvidgning av tillämpningsområdet för unionens befogenheter utöver den allmänna ram som skapas av bestämmelserna i fördragen som helhet, särskilt de bestämmelser i vilka unionens uppgifter och verksamhet fastställs. Vidare anges att klausulen under inga omständigheter kan användas som grund för antagande av bestämmelser som i sak skulle innebära en ändring av fördragen utan att det förfarande som fastställts för detta ändamål har följts.

Av bestämmelsen framgår vidare att den inte kan användas för lagharmonisering på områden där unionen inte har sådan befogenhet,

t.ex. på områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel 308.3).

Genom artikel 308.4 utesluts den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) från tillämpningsområdet. Vidare sägs att alla akter som antas enligt denna artikel måste respektera de begränsningar som fastställs i artikel 25b andra stycket i det ändrade EU-fördraget, dvs. genomförandet av den politik som avses i artiklarna 2b–2e i EUF-fördraget ska inte påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionens befogenheter enligt kapitlet om GUSP i det ändrade EU-fördraget. I den *gemensamma förklaringen (41) till artikel 308 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* noteras särskilt att i enlighet med artikel 15b.1 i det ändrade EU-fördraget får lagstiftningsakter inte antas på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Flexibilitetsklausulen undantas från tillämpningen av de förenklade procedurer för ändring av fördragen som följer av artikel 48.7 i det ändrade EU-fördraget (artikel 308a i EUF-fördraget, se avsnitt 26.1).

Tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen begränsas av att Lissabonfördraget introducerar särskilda rättsliga grunder på områden där artikel 308 tidigare har använts. Som exempel kan nämnas immateriella rättigheter (artikel 97a i EUF-fördraget) och energi (artikel 176a i EUF-fördraget). Mot denna bakgrund kan, enligt regeringens bedömning, den nya flexibilitetsklausulen förväntas komma att användas i mindre utsträckning än den nuvarande.

När rådet antar en rättsakt med stöd av flexibilitetsklausulen ska beslutet fattas med enhällighet på förslag av kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet. Att beslut ska fattas med enhällighet säkerställer, enligt regeringens mening, att bestämmelsen inte kommer att tillämpas på ett sådant sätt att unionens befogenheter utvidgas på ett för Sverige oacceptabelt sätt. Härtill kommer att t.ex. kommissionen enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna alltid ska skicka sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren, dvs. till rådet och Europaparlamentet (artikel 4 i protokollet). Kommissionen ska vid förfarandet för kontroll av subsidiaritetsprincipen uppmärksamma nationella parlament på de förslag som grundar sig på artikel 308 i EUF-fördraget (artikel 308.2 i EUF-fördraget). Riksdagen har alltså möjlighet att kontrollera användandet av flexibilitetsklausulen dels genom regeringen, dels genom att avge ett yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande och anför att den anser att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen (artikel 6 i protokollet, se avsnitt 15 nedan, se också bet. 2003/04:KUU1, s. 53). Lissabonfördraget innebär således att den parlamentariska kontrollen av flexibilitetsklausulens användning har stärkts.

Flexibilitetsklausulen tas också upp i avsnitt 13.2.



**Regeringens bedömning:** De förenklade förfarandena för att ändra i fördragen (artikel 48.6 och 48.7 i det ändrade EU-fördraget) förutsätter ingen ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* anser att det kan ifrågasättas om den föreslagna ordningen med förenklade förfaranden för att ändra i fördragen innebär att formuleringen i 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) att all makt utgår ifrån folket kan anses helt rättvisande. *Sveriges advokatsamfund* noterar att det förenklade ändringsförfarandet inte uttryckligen synes förutsätta att ändringen godkänts av alla medlemsstaterna och att någon formell ratificering av Europeiska rådets beslut inte heller synes vara aktuell. Advokatsamfundet efterlyser analys och klargöranden angående frågan hur ett framtida godkännandebeslut av Europeiska rådets beslut om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i tredje delen i EUF-fördraget ska hanteras i Sverige och hur riksdagens ställning ska säkerställas i detta fall. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att möjligheten i Lissabonfördraget för Europeiska rådet att flytta områden som beslutas med enhällighet till beslut med majoritetsomröstningar omgärdas av sådana begränsningar (samtliga medlemsstater måste godkänna förslaget) att det, om det över huvudtaget kommer att användas, bara kommer att ske i undantagsfall. *Riksorganisationen Verdandi* ser det som ett allvarligt problem och en utmaning mot EU:s folkliga förankring samt grundläggande demokratiska principer att Lissabonfördraget föreskriver att för det fall rådet ska besluta med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall får Europeiska rådet anta ett beslut om bemyndigande för rådet att besluta med kvalificerad majoritet på området eller i det fallet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det ändrade EU-fördraget innehåller bestämmelser med mekanismer för förenklat ändringsförfarande (s.k. passereller).

För det första får Europeiska rådet enligt artikel 48.6 i det ändrade EU-fördraget besluta om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i tredje delen i EUF-fördraget som rör unionens politik och inre åtgärder. Europeiska rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen samt Europeiska centralbanken när det gäller institutionella ändringar på det monetära området. Ett beslut enligt artikel 48.6 träder i kraft först efter att det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser och får inte utöka unionens befogenheter. Artikeln förutsätter ingen överlåtelse av beslutanderätt.

För det andra ska Europeiska rådet när det gäller EUF-fördraget eller avdelning V med rubriken "Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken" i det ändrade EU-fördraget kunna besluta om övergång från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst område

eller i ett visst fall, till beslutsfattande med kvalificerad majoritet (artikel 48.7 första stycket). Här undantas beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. För det tredje ska Europeiska rådet när det gäller EUF-fördraget kunna besluta om en övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 48.7 andra stycket). Europeiska rådet ska i båda fallen besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet som ska besluta med en majoritet av dess ledamöter. Varje initiativ från Europeiska rådet till ändring av beslutsproceduren ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament meddelas inom sex månader från översändandet ska något beslut om ändring inte antas. Artikel 48.7 förutsätter ingen ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

En förteckning över artiklar i fördragen där enhälligt beslut i rådet ska tillämpas finns i *bilaga 10* till propositionen. Enligt det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.7 första stycket kan Europeiska rådet alltså fatta beslut om övergång från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall till beslut med kvalificerad majoritet, men bara när det gäller artiklarna i EUF-fördraget eller i avdelning V i det ändrade EU-fördraget.

En förteckning över artiklar där särskilda lagstiftningsförfaranden ska tillämpas finns i *bilaga 9* till propositionen. De förfaranden som ska följas när särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas anges särskilt i varje artikel. Enligt det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.7 andra stycket kan alltså Europeiska rådet fatta beslut om övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. beslutsfattande med kvalificerad majoritet och medbeslutande för Europaparlamentet, i något av de fall som anges i *bilaga 9* men bara när det gäller artiklarna i EUF-fördraget.

Det är viktigt att man i en utvidgad union har möjlighet att på ett enklare och effektivare sätt, än genom en regeringskonferens med efterföljande ratificeringsförfaranden, ändra beslutsprocedurerna i fördragen om det skulle visa sig att medlemsstaterna är ense om detta. Europeiska rådet ska fatta beslut med enhällighet och varje nationellt parlament har vetorätt. Detta får, enligt regeringens mening, anses vara ett tillräckligt skydd för att ett enskilt land på ett demokratiskt sätt ska kunna ta tillvara sin rätt. Förenklade ändringsförfaranden är ingen nyhet som införs genom Lissabonfördraget. Som exempel kan nämnas att man i Amsterdamfördraget införde förenklade förfaranden för att ändra i fördragets beslutsprocedurer på områdena visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer (jfr. prop. 1997/98:58 del 1 s. 69 f). Genom rådets beslut 2004/927/EG av den 22 december 2004 har man låtit delar av de områden som omfattas av avdelning IV i tredje delen i EG-fördraget regleras av förfarandet i artikel 251 i det fördraget (EUT L 396, 31.12.2004, s. 45, Celex 32004D0927).

Med anledning av att *Sveriges advokatsamfund* har efterlyst en analys av frågan hur ett framtida godkännandebeslut av Europeiska rådets beslut om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i tredje delen i EUF-fördraget ska hanteras i Sverige och hur riksdagens ställning ska säkerställas i detta fall, vill regeringen anföra följande.

Av artikel 48.6 i det ändrade EU-fördraget framgår uttryckligen att ett ändringsbeslut träder i kraft först sedan det har godkänts av

medlemsstaterna – dvs. samtliga medlemsstater – i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Detta innebär alltså att riksdagens godkännande, i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen (RF), kan behöva inhämtas innan Sverige kan acceptera ändringsbeslutet.

När det gäller artikel 48.7 kan nämnas att riksdagsstyrelsen i sin framställning Riksdagen i en ny tid behandlade en i huvudsak motsvarande artikel i det konstitutionella fördraget (framst. 2005/06:RS3). Riksdagsstyrelsen förslög i det fallet att motsvarande regler som för subsidiaritetkontrollen skulle gälla i riksdagen (se avsnitt 15 nedan). Riksdagsstyrelsen presenterade också förslag till ändringar i riksdagsordningen med anledning av detta (se a.a. s. 65 och 198).

Former för ett förenklat ändringsförfarande, s.k. passereller, tas också upp i avsnitt 26.1.

### 7.2.5 Ändringar gällande den nuvarande gemenskapsrätten m.m.

**Regeringens bedömning:** EU:s befogenheter utvidgas på vissa områden. Detta förutsätter att viss beslutanderätt förs över till unionen. På andra områden innebär fördraget endast förtydliganden av vad som redan gäller i dag.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har haft något att anföra i fråga om promemorians bedömning i denna del. Några remissinstanser har yttrat sig angående den ändrade beslutsordningen. Deras synpunkter tas upp och bemöts i avsnitt 7.2.2.

**Skälen för regeringens bedömning:** När det gäller den nuvarande första pelaren innebär Lissabonfördraget att beslutsprocedurerna förenklas (se vidare avsnitt 16.2). Lagstiftningsakter ska normalt antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 251 i EUF-fördraget. Detta innebär att det finns några områden där beslut tidigare har fattats, helt eller delvis, med enhällighet men där enligt Lissabonfördraget beslut ska fattas med kvalificerad majoritet. Som framgår i avsnitt 7.2.2 ovan förutsätter emellertid en sådan ändring av beslutsordningen inte att ytterligare beslutsbefogenheter förs över till unionen.

Lissabonfördraget innebär att ett begränsat antal nya rättsliga grunder har skapats (se *bilagorna* 8 och 9 till propositionen angående förändringar i fråga om lagstiftning). Några av dessa förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen medan andra endast innebär förtydliganden av vad som redan gäller i dag.

Ett exempel på en bestämmelse som utvidgar unionens befogenheter är artikel 16b i EUF-fördraget som gäller skydd för personuppgifter (se vidare avsnitt 21.4). Enligt artikel 16b.2 ska bestämmelser om skydd för enskilda personer i fråga om behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter, meddelas genom det ordinarie

lagstiftningsförfarandet. Genom den nya artikeln får unionen befogenhet att anta rättsakter om skydd för personuppgifter inom hela tillämpningsområdet för unionsrätten, med vissa särbestämmelser för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken avseende behandling av personuppgifter i medlemsstaterna. EG:s nuvarande befogenhet omfattar endast den första pelaren. Eftersom EU:s befogenhet genom Lissabonfördraget således utvidgas förutsätter artikeln att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Detsamma gäller beträffande flera andra artiklar vars tillämpningsområde på motsvarande sätt utvidgas, t.ex. artiklarna 16d i EUF-fördraget gällande förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och 16e i EUF-fördraget som gäller åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (se vidare avsnitt 22.1).

En ny rättslig grund som utgör ett förtydligande, och som alltså inte förutsätter någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt, är artikel 97a i EUF-fördraget. I artikeln anges att det genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet får föreskrivas åtgärder för att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen och för att upprätta centraliserade system för beviljande av tillstånd, samordning och kontroll på unionsnivå (se vidare avsnitt 23.1). När det gäller immateriella rättigheter har gemenskapen tidigare fattat beslut om harmonisering av immaterialrätt och inrättande av gemenskapsrättigheter, då med artiklarna 95 eller 308 i EG-fördraget som rättslig grund.

Även i artikel 152 om folkhälsa görs ett förtydligande som inte förutsätter någon ytterligare överlåtelse. Enligt artikel 152.4 i EUF-fördraget – som utgör ett område där unionens och medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 2c.2 k i EUF-fördraget är delade – ska rådet föreskriva åtgärder som bidrar till att de mål som anges i artikeln uppnås (se vidare avsnitt 23.5.3). I artikel 152.4 föreskrivs åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder för läkemedel och medicintekniska produkter. Gemenskapen har tidigare beslutat om åtgärder på detta område med artikel 95 i EG-fördraget som rättslig grund.

I detta sammanhang bör även artikel 176a i EUF-fördraget nämnas (se vidare avsnitt 23.3.9). Genom den införs en uttrycklig rättslig grund för energifrågor. Unionen har dock redan enligt det nuvarande EG-fördraget beslutat om åtgärder på energiområdet, bl.a. inom ramen för den inre marknaden och skyddet av miljön och ett råd för energifrågor har exempelvis funnits sedan länge.

Ytterligare en rättslig grund som förtydligas är artikel 37.2 i EUF-fördraget om jordbruk och fiskeri (se vidare avsnitt 23.3.1). I artikeln föreskrivs att den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri, ska meddelas genom det ordinära lagstiftningsförfarandet. Fiskeri nämns inte uttryckligen i nuvarande artikel 37.2 i EG-fördraget men gemenskapen har tidigare antagit rättsakter gällande fiskeri med stöd av denna artikel.

Dessa bestämmelser förutsätter således ingen ytterligare överlåtelse till EU utan är endast förtydliganden av vad som redan gäller i dag.

Några andra områden som särskilt bör nämnas är de på vilka unionen får befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. I artikel 2e i EUF-fördraget anges att unionen får vidta sådana åtgärder på områdena skydd för och förbättring av människors hälsa, industri, kultur, turism, utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott, civilskydd samt administrativt samarbete. Fördraget i denna del förutsätter ingen ytterligare överlåtelse av lagstiftande befogenheter eftersom det i artikel 2a.5 uttryckligen sägs att unionens åtgärder inte ska ersätta medlemsstaternas befogenheter på dessa områden. Unionen har således endast befogenhet att besluta om kompletterande åtgärder. Härtill kommer att unionens rättsakter enligt artikel 2a.5 andra stycket inte får innebära någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Som tidigare har nämnts är tillämpning av flexibilitetsklausulen uttryckligen undantagen på sådana områden.

Det europeiska rymdprogrammet bör också nämnas (se vidare avsnitt 23.3.7). Enligt artikel 2c.3 i EUF-fördraget ska unionen när det gäller forskning, teknisk utveckling och rymden ha befogenhet att vidta åtgärder, bland annat genom att besluta om och genomföra program. Unionens befogenhet får dock inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter. När det gäller forskning och teknisk utveckling har EG redan nu befogenhet att genomföra bl.a. program men genom Lissabonfördraget utökas alltså unionens befogenhet till att också avse rymden. Detta förutsätter dock inte någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt eftersom medlemsstaterna har kvar sina befogenheter och unionens åtgärder endast ska komplettera dessa.

## 7.2.6 Handelsavtal

**Regeringens bedömning:** Artikel 188c i EUF-fördraget som gäller ingående av avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer på den gemensamma handelspolitikens område förutsätter att viss ytterligare beslutanderätt förs över till unionen.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen av remissinstanserna har haft något att anföra i fråga om promemorians bedömning av om ändringarna i fördragen när det gäller ingående av handelsavtal förutsätter överlåtelse av beslutanderätt.

**Skäl för regeringens bedömning:** När det gäller ingående av avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer på den gemensamma handelspolitikens område kan konstateras att huvudregeln enligt Lissabonfördraget innebär att beslut ska fattas med kvalificerad majoritet. När det gäller förhandlingar om och ingående av avtal inom handeln med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter samt utländska direktinvesteringar, ska beslut dock fattas med enhällighet om avtalet innehåller bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att interna regler ska kunna antas (artikel 188c.4 i EUF-fördraget). Detta motsvarar i stort nuvarande regler i artikel 133.4 och

133.5 i EG-fördraget om ingående av avtal på områden som rör handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter.

Enligt Lissabonfördraget gäller vidare att det är rådet som med enhällighet ska besluta beträffande förhandlingar om och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, om dessa avtal riskerar att negativt påverka unionens kulturella och språkliga mångfald (artikel 188c.4 tredje stycket a). Rådet ska också besluta med enhällighet när det gäller förhandlingar om och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om dessa avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa (artikel 188c.4 tredje stycket b). Enligt de nuvarande bestämmelserna i EG-fördraget, artikel 133.6, ska avtal på dessa områden ingås gemensamt av gemenskapen och medlemsstaterna, dvs. både EG och medlemsstaterna står som parter på den ena sidan av avtalen. För svenskt vidkommande innebär det att avtalen kräver regeringsbeslut och i vissa fall också riksdagsgodkännande innan de kan ingås. Enligt de nya bestämmelserna i fördragen är det emellertid unionen som ensam ingår avtalen. Härigenom kommer regeringsbeslut och riksdagsgodkännande inte att behöva inhämtas utan avtalen kan, om förutsättningarna för s.k. direkt effekt är uppfyllda, genom unionens beslut bli direkt bindande i förhållande till enskilda här i landet. Artikel 188c förutsätter i motsvarande mån att beslutanderätt förs över till unionen. Här bör framhållas att det av artikel 188c.6 framgår att unionens externa befogenhet inte får påverka den interna befogenheten.

Handelsavtal tas också upp i avsnitt 25.4.1.

### 7.2.7 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

**Regeringens bedömning:** Bestämmelserna om unionens interna beslut och ingående av avtal på det polisiära och straffrättsliga området enligt Lissabonfördraget förutsätter att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Detsamma gäller EU-domstolens utvidgade behörighet på området.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har uttalat sig i frågan, däribland *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten*, har inte haft något att invända mot redovisningen och bedömningen i promemorian.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det som i Lissabonfördraget benämns ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utgörs av det som hittills oftast brukar kallas för unionens rättsliga och inrikes frågor. Dessa består av straffrättsligt och civilrättsligt samarbete, polissamarbete samt samarbete i frågor om gränskontroll, asyl och invandring.

De rättsliga och inrikes frågorna regleras för närvarande på olika sätt i fördragen. Straffrättsligt samarbete och polissamarbete regleras i EU-fördraget och utgör kärnan i det mellanstatliga samarbete som brukar kallas unionens tredje pelare. Yttre gränskontroll, asyl- och

invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor regleras däremot i EG-fördraget och ingår i det som brukar kallas första pelaren.

Lissabonfördraget skapar en enhetlig ram för de rättsliga och inrikes frågorna genom att det ordinarie lagstiftningsförfarandet nu, med vissa undantag, blir tillämpligt på hela området. Härigenom kommer det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet att i huvudsak omfattas av samma rättsliga instrument och beslutsprocedurer som kommer att gälla för exempelvis samarbetet rörande den inre marknaden. Detta innebär t.ex. att regeringsbeslut och, i förekommande fall riksdagsgodkännande, inte kommer att behöva inhämtas innan regeringen i rådet kan rösta ja till en rättsakt som unionen antar på dessa områden. Områdena polis- och straffrättsligt samarbete blir alltså föremål för gemensamt beslutsfattande på samma sätt som skedde när områdena yttre gränskontroller, asyl- och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor genom Amsterdamfördraget fördes över från tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. Vidare kommer kommissionen att kunna kontrollera om medlemsstaterna har genomfört de gemensamt fattade besluten och hur det har skett, något som naturligtvis är viktigt för att bekämpandet av den gränsöverskridande brottsligheten ska kunna bli effektivt. Det polisiära och straffrättsliga samarbetet kommer också att i stort omfattas av de allmänna bestämmelserna om EU-domstolens behörighet, dvs. EU-domstolens behörighet på området vidgas (se vidare avsnitt 7.2.10). Fördraget i denna del förutsätter därför att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Existerande tredjepelarrättsakter underställs dock kommissionens och EU-domstolens befogenheter först efter en övergångsperiod på fem år (se närmare artikel 10 i *protokollet om övergångsbestämmelser*).

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet blir tillämpligt också när det gäller yttre gränskontroll, asyl och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor. Unionens befogenhet på dessa områden utvidgas inte i förhållande till vad som nu gäller enligt EG-fördraget med undantag av personkontroll vid gränser (se avsnitt 23.4.2). Unionen får när det gäller invandringspolitik en ny befogenhet, nämligen att besluta om åtgärder för att stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen (artikel 63a.4 i EUF-fördraget). Sådana åtgärder får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar och förutsätter ingen överlåtelse av beslutanderätt till unionen.

Genom Lissabonfördraget införs en möjlighet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet som ska vara behörig att utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som begått brott som skadar unionens ekonomiska intressen (artikel 69e i EUF-fördraget). Det införs också en möjlighet att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de nationella myndigheterna, som är ansvariga för straffrättsligt samarbete och polissamarbete, får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med denna stat (artikel 69h i EUF-fördraget). Härigenom förutsätts att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning i viss omfattning förs över till unionen.

En annan ändring gäller proceduren för ingående av avtal med tredje land och internationella organisationer på områdena för polis- och straffrättsligt samarbete. I detta avseende innebär Lissabonfördraget att i

den utsträckning unionen övertar medlemsstaternas befogenhet att lagstifta övertar unionen också rätten att ingå internationella avtal. Detta förutsätter att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Här bör nämnas att regeringskonferensen enades om en *gemensam förklaring (36) till artikel 188n i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om medlemsstaternas förhandlingar om och ingående av internationella avtal avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa*. I förklaringen bekräftar konferensen att medlemsstaterna får förhandla om och ingå avtal med tredjeländer eller internationella organisationer på områdena civilrättsligt och straffrättsligt samarbete samt polis- och tull-samarbete, om avtalen i fråga överensstämmer med unionsrätten.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa tas också upp i avsnitt 23.4.

### 7.2.8 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

**Regeringens bedömning:** Bestämmelserna om unionens interna beslut och ingående av avtal på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område förutsätter inte någon överlåtelse av beslutanderätt utan kommer att fortsätta att vara ett område med grundläggande mellanstatlig karaktär.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte haft något att anföra i fråga om promemorians bedömning i denna del. *F.d. ambassadören Anders Kruse* anser att inordnandet av internationella avtal inom utrikes- och säkerhetspolitikens område i de allmänna bestämmelserna om internationella avtal som unionen träffar innebär en överlåtelse av beslutanderätt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken intar en särskild ställning i fördraget. Beslut på området ska, med några undantag, antas enhälligt av Europeiska rådet och rådet. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska genomföras av unionens höga representant och medlemsstaterna i enlighet med fördragen (artikel 11.1 i det ändrade EU-fördraget). Antagandet av lagstiftningsakter är uttryckligen undantagna som beslutsinstrument på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Enligt artikel 21 i det ändrade EU-fördraget ska Europaparlamentet höras om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna samt informeras om hur samarbetet utvecklas. Europaparlamentets roll är dock begränsad eftersom det inte ges något konkret inflytande över beslutsfattandet.

Av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken framgår vidare att det, liksom i det nuvarande EU-fördraget finns möjlighet till s.k. konstruktivt avstående när beslut ska fattas med enhällighet, dvs. möjlighet att avstå från att rösta (artikel 15b.1 andra stycket i det ändrade EU-fördraget). I ett sådant fall blir



medlemsstaten inte skyldig att tillämpa beslutet, men ska godta att det är förpliktande för unionen. Även en motsvarande möjlighet som enligt nu gällande EU-fördrag att med hänvisning till ”skäl av vital betydelse som rör nationell politik” förhindra att beslut antas med kvalificerad majoritet finns kvar (artikel 15b.2 andra stycket i det ändrade EU-fördraget).

EU-domstolen ska enligt artikel 11.1 i det ändrade EU-fördraget och artikel 240a i EUF-fördraget inte vara behörig på området, dock med undantag för bl.a. laglighetsprövning av beslut om restriktiva åtgärder mot enskilda.

Sammantaget innebär bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att området även efter Lissabonfördragets ikraftträdande kommer att vara ett område med grundläggande mellanstatlig karaktär. Enligt huvudregeln ska beslut även i fortsättningen fattas med enhällighet och genomföras av varje medlemsstat i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser. Något rättsligt system för kontroll av att medlemsstaterna genomför besluten, eller hur de genomförs, införs inte och domstolens behörighet på området är uttryckligen undantagen. Fördraget i denna del förutsätter således ingen överlåtelse av lagstiftande befogenheter till EU.

När det gäller unionens befogenhet att ingå avtal på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan konstateras att sådana avtal i princip ska ingås enligt samma regler som gäller för övriga avtal. En viktig skillnad gäller dock Europaparlamentets roll. Enligt vad som gäller för unionens övriga avtal ska Europaparlamentet antingen lämna sitt godkännande till att ett avtal ingås eller samråd dessförinnan hållas med parlamentet. För avtal som endast gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken gäller dock att Europaparlamentet varken behöver lämna sitt godkännande eller att samråd måste hållas (artikel 188n.6 andra stycket). Härtill kommer att rådet ska besluta med enhällighet när avtalet avser en fråga där enhällighet hade krävts för att anta en unionsakt (artikel 188n.8 andra stycket). Detta innebär att avtal på området enligt huvudregeln ska ingås genom enhälligt beslut.

Som ovan har konstaterats förutsätter inte bestämmelserna om unionens interna beslut på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område någon överlåtelse av beslutanderätt utan samarbetet kommer att fortsätta att vara ett område med grundläggande mellanstatlig karaktär. På motsvarande sätt förutsätter, enligt regeringens bedömning, inte heller bestämmelserna om ingående av avtal på området att beslutsbefogenheter förs över till unionen eftersom samarbetets karaktär inte ändras av att bestämmelser tas in i ett avtal med t.ex. tredje land. Att så är fallet framgår bl.a. av artikel 24 i det ändrade EU-fördraget, i kapitlet om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt den artikeln får unionen ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer på de områden – alltså de *mellanstatliga* områden – som kapitlet omfattar. Det förhållandet att avtal som unionen ingår blir folkrättsligt bindande för unionen föranleder ingen annan bedömning. För svenskt vidkommande innebär det att regeringsformens bestämmelser i 10 kap. RF om ingående av internationella överenskommelser även i fortsättningen iakttas.

Avtal på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område ska alltså enligt huvudregeln ingås med enhällighet. I vissa fall ska dock

avtal ingås genom beslut med kvalificerad majoritet. Här är det viktigt att framhålla att medlemsstaterna kan motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under åberopande av ”skäl av vital betydelse som rör nationell politik” (artikel 15b.2 andra stycket i det ändrade EU-fördraget). Vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas avgör varje medlemsstat suveränt. Regeringen vill här även peka på att konstitutionsutskottet i samband med riksdagens behandling av Amsterdamfördraget framhöll att det förhållandet att beslut på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område 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). I normalfallen, dvs. då åberopande av vetorätten inte är aktuellt, föranleder bestämmelserna i 10 kap. RF att regeringen under förhandlingarna i rådet lämnar en s.k. parlamentarisk granskningsreservation. Innebörden av en sådan reservation är att en överenskommelse inte kommer att träffas förrän de svenska konstitutionella bestämmelserna har uppfyllts.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken tas också upp i avsnitt 25.2.

### 7.2.9 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

**Regeringens bedömning:** Att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande förutsätter inte i sig att beslutsbefogenheter förs över till unionen.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser välkomnar att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande och delar promemorians bedömning att detta i sig inte förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen. Några remissinstanser, däribland *Högsta domstolens ledamöter* och *Regeringsrättens ledamöter*, har påpekat att konsekvenserna av att stadgan görs rättsligt bindande är svåröverblickbara.

**Skälen för regeringens bedömning:** Lissabonfördraget innebär att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Detta sker genom att en referens till stadgan införs i artikel 6.1 i det ändrade EU-fördraget. I det andra stycket i artikel 6.1 föreskrivs att bestämmelserna i stadgan inte på något sätt ska utöka unionens befogenheter så som de definieras i fördragen.

Bestämmelserna i stadgens avslutande avdelning syftar till att klargöra och säkerställa bl.a. stadgans tillämpningsområde (artikel 51) och de garanterade rättigheternas räckvidd (artikel 52). Av artikel 51.2 följer att stadgan inte innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten, inte medför någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och heller inte ändrar de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen. Enligt artikel 52.2 ska de rättigheter i stadgan för vilka bestämmelser finns i fördragen, utövas på de villkor och inom de

gränser som fastställs i dessa. Av bestämmelserna följer således att stadgan inte utvidgar unionens befogenheter och heller inte kan användas för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på de områden som stadgan innehåller. Rättsliga grunder för unionens rättsakter på olika områden finns i stället i fördragen och det är dessa som syftar till att ange och avgränsa unionens befogenheter. Stadgan kan alltså inte användas som rättslig grund för nya rättsakter utan dess huvudsyfte är att i ett dokument samla de rättigheter, friheter och principer som enligt existerande regler och praxis redan erkänns av EU i ett dokument, så att de blir överskådliga och lättförståeliga för unionens medborgare och myndigheter.

Sannolikt kommer framtida praxis från EU-domstolen att påverka innehållet i vissa av stadgans rättigheter och därigenom få betydelse för tillämpningen av unionsrätten i Sverige. I detta hänseende skiljer sig inte stadgans bestämmelser från bestämmelserna i fördragen.

Att stadgan blir rättsligt bindande förutsätter inte i sig att beslutsbefogenheter förs över till unionen.

Utvidgningen av EU-domstolens behörighet till att också omfatta EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tas upp i avsnitt 7.2.10. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tas också upp i avsnitt 12.1 och 14.7.

#### 7.2.10 EU-domstolens behörighet

**Regeringens bedömning:** Eftersom EU-domstolens behörighet enligt Lissabonfördraget med vissa undantag ska vara generell förutsätter fördraget att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig i frågan, däribland *Sveriges advokatsamfund*, delar bedömningen i promemorian att EU-domstolens ökade behörighet förutsätter att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Några remissinstanser, däribland *Högsta domstolens ledamöter*, *Regeringsrättens ledamöter*, *Justitiekanslern* och *Handikappombudsmannen*, framhåller att tillämpningsproblem kan uppstå när stadgan om de grundläggande rättigheterna görs rättsligt bindande.

**Skälen för regeringens bedömning:** Förändringarna i reglerna om domstolssystemet i EU-fördraget innebär som utgångspunkt att domstolen ska vara behörig på samtliga områden.

EU-domstolens uppgift är att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen (artikel 9f.1 i det ändrade EU-fördraget). På samma sätt som enligt den nuvarande ordningen kommer det att vara domstolen som normalt sett, från fall till fall, avgör var gränserna för unionens befogenhet går. EU-domstolen kan vid sin prövning t.ex. finna att unionen har fattat beslut på ett område där medlemsstaterna inte har tilldelat den någon beslutanderätt och därför ogiltigförklara beslutet.

Från domstolens generella behörighet undantas bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, förutom när det gäller att kontrollera att artikel 25b i det ändrade EU-fördraget följs och i fråga om laglighetsprövning av beslut om restriktiva åtgärder mot enskilda (artikel 240a i EUF-fördraget). För området frihet, säkerhet och rättvisa gäller den begränsningen att domstolen inte är behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat (artikel 240b). Detsamma gäller när medlemsstaterna utövar sitt ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Eftersom domstolens behörighet enligt Lissabonfördraget ska vara generell, med undantag av de begränsningar som anges i artiklarna 240a–240b i EUF-fördraget, förutsätter fördraget att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Detta gäller i första hand de områden som tidigare reglerades i den tredje pelaren, dvs. polisiärt och straffrättsligt samarbete. Ett annat område är EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (avsnitt 7.2.9). Ytterligare ett område där domstolens behörighet utvidgas är upprättandet av fördjupade samarbeten (artikel 10 i det ändrade EU-fördraget och artiklarna 280a–280i i EUF-fördraget).

Som har framgått ovan får EU-domstolen genom Lissabonfördraget befogenhet att laglighetspröva beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Bestämmelsen innebär att domstolen kan ogiltigförklara ett sådant beslut på någon av grunderna bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av fördragen eller av någon rättsregel som gäller tillämpningen av fördragen eller i fråga om maktmissbruk (artikel 230 i EUF-fördraget). Vad domstolen vid en sådan laglighetsprövning gör är att den prövar om beslutet ligger inom ramen för det samarbete som regleras i fördraget. Några beslutsbefogenheter förs härmed inte över till unionen. Det förhållandet att fördraget ger domstolen denna behörighet innebär alltså inte någon överföring av intern beslutanderätt från medlemsstaterna till domstolen. Domstolen kan inte ålägga medlemsstaterna att vidta några åtgärder. Däremot bortfaller vid en ogiltigförklaring medlemsstaternas folkrättsliga bundenhet att genomföra beslutet. EU-domstolen ska också ha behörighet att kontrollera att artikel 25b i det ändrade EU-fördraget följs. Enligt denna artikel ska genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte påverka tillämpningen av unionens övriga befogenhetskategorier och vice versa. Inte heller denna bestämmelse förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt eftersom domstolens behörighet i detta avseende endast omfattar frågan om fattade beslut är fördragsenliga; domstolen kan vid en sådan prövning inte ålägga medlemsstaterna att vidta någon åtgärd. Detsamma gäller beträffande domstolens behörighet (artikel 188n.11 i EUF-fördraget) att på begäran av en medlemsstat, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen, lämna ett yttrande om huruvida ett planerat avtal är förenligt med fördragen.

När det gäller konsekvenserna av att stadgan om de grundläggande rättigheterna görs rättsligt bindande vill regeringen anföra följande.

Genom att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande blir den en del av unionens primärrätt. Den kan därmed bli föremål för tolkning och tillämpning av såväl unionens som medlemsstaternas domstolar. Utvidgningen av EU-domstolens behörighet till att också omfatta stadgans område förutsätter, som ovan har nämnts, att beslutsbefogenheter förs över till unionen.

*Högsta domstolens ledamöter* och *Regeringsrättens ledamöter* pekar på betydelsen av EG-domstolens roll för rättsutvecklingen inom EU. Flera remissinstanser framhåller att konsekvenserna av att stadgan blir rättsligt bindande är svåröverblickbara.

När det gäller omfattningen av de befogenheter som förutsätts överlåtas till unionen med anledning av att EU-domstolen får behörighet på stadgans område, vill regeringen särskilt framhålla betydelsen av artikel 6.1 andra stycket i det ändrade EU-fördraget samt stadgans avslutande artiklar (avdelning VII). Av dessa framgår bl.a. att stadgan inte innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten, inte medför någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och heller inte ändrar de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen (artikel 51.2). Vidare ska de rättigheter i stadgan för vilka bestämmelser finns i fördragen, utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa (artikel 52.2). Stadgan utvidgar alltså inte unionens befogenheter och kan heller inte användas för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på de områden som stadgan innehåller. Detta har naturligtvis även EU-domstolen att beakta vid sin rättstillämpning.

EU-domstolen tas också upp i avsnitt 14.7.

### 7.2.11 En samlad konstitutionell bedömning

**Regeringens bedömning:** Lissabonfördraget förutsätter att viss ytterligare beslutanderätt förs över till unionen. Det finns inga konstitutionella hinder för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser som har yttrat sig har inget att invända mot promemorians bedömning att det inte finns några konstitutionella hinder för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget. Bland dessa finns *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Regeringsrättens ledamöter*, *Justitiekanslern*, *Tullverket*, *Statskontoret*, *Länsstyrelsen Uppsala län*, *Stockholms universitet*, *Örebro universitet* och *Umeå universitet*. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Regeringsrättens ledamöter*, *Justitiekanslern*, *Statskontoret*, *Länsstyrelsen Uppsala län* och *Örebro universitet* gör bedömningen mot bakgrund av Lagrådets yttrande den 28 juni 2005 beträffande det konstitutionella fördraget. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* instämmer i promemorians konstaterande att det för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget krävs överlåtelse av ytterligare beslutanderätt i enlighet med det förfarande som beskrivs i 10 kap 5 § regeringsformen (RF) och att hinder för en sådan överlåtelse inte

föreligger, men framhåller att de konstitutionella följderna av medlemskapet i EU inte återspeglas på ett korrekt sätt i regeringsformen. Sieps anser att den största förändring som Lissabonfördraget medför är en förstärkning av EU:s kapacitet, dvs det sätt på vilket EU är organiserat och fungerar. Sieps menar att denna förändring inte kan bedömas på ett tillfredställande sätt enligt 10 kap 5 § RF eftersom frågan där begränsas till *vad* EU ska få göra men inte *hur* EU ska få göra detta. Att fokusera på beslutanderätt och i viss mån bortse från andra förändringar som t.ex. en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet på flera områden, en förstärkning av Europaparlamentets roll i lagstiftningsprocessen, en utökad domstolskontroll och förändrade förutsättningar för framtida fördragsändringar leder enligt Sieps till en ofullständig analys. *Sveriges advokatsamfund* anser att övervägande skäl talar för att Lissabonfördraget inte innebär att innehållet i Sveriges grundlag förändras, men att Sveriges omfattande samarbete inom EU borde framgå av regeringsformen. *Kammarrätten i Stockholm* har inte framfört några synpunkter på memorians bedömning, men anser också att det bör övervägas om det omfattande internationella samarbete som Sverige numera deltar i bör komma till uttryck i regeringsformens stadgande om statsskickats grunder. *Regeringsrättens ledamöter* och *Säkerhetspolisen* framhåller att den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen har inslag som vållar problem vid internationellt samarbete, bl.a. på straffrättsens område. *Umeå tingsrätt* och *Säkerhetspolisen* har också pekat på vikten av att värna om den svenska principen om fri bevisprövning.

*Högsta domstolens ledamöter* har pekat på ett antal frågor som ledamöterna anser borde bli föremål för uppmärksamhet i det fortsatta lagstiftningsärendet. Det avser bl.a. att EU:s stadga om grundläggande rättigheter föreslås bli rättsligt bindande. Ett mindre antal remissinstanser anser att en grundlagsändring krävs innan Sverige kan ratificera Lissabonfördraget. *Uppsala universitet* anser vid en samlad bedömning att det är relativt stora och omfattande förändringar av fördragets struktur, interna sammanhang och materiella innehåll som introduceras genom Lissabonfördraget. Vid en kombinerat formell och realistisk bedömning innebär de omfattande förändringarna att åtminstone formuleringen om ”principerna för statsskicket” först måste tas bort ur den nuvarande lydelsen av 10 kap. 5 § RF, innan Sverige kan ratificera Lissabonfördraget. *Folkrorelsen Nej till EU, några lokalavdelningar till Folkrorelsen Nej till EU, Poståkeriklubbens lokala fackklubb i Göteborg, ett nätverk för folkomröstning i Karlskrona och några medborgare* anser att Lissabonfördraget innebär en så stor maktöverlåtelse från Sveriges riksdag till EU:s överstatliga institutioner att det strider mot vår nuvarande grundlag och lägger grunden för en helt annorlunda framtid än den folkomröstningen om EU-medlemskap 1994 handlade om. *Föreningen medborgare för folkomröstning* anser att Lissabonfördraget påverkar statsskickets grunder och medför överföring av suveränitet på centrala områden som utrikespolitik och straffrätt vilket innebär att fördraget borde föranleda grundlagsändring genom att den s.k. plattläggningsparagrafen från 1994 blir införd i svensk grundlag. *Svenska Transportarbetareförbundet* och *EU-kritiska Centernätverket* anser att en ratificering av Lissabonfördraget medför så principiellt viktiga

överföringar av befogenheter att de får anses ”röra principerna för statskicket”. Förbundet anser dessutom att en ratificering av fördraget utgör en fara för de fri- och rättigheter som utvecklats i Sverige.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Som tidigare har redovisats gäller enligt 10 kap. 5 § första stycket RF som förutsättning för överlåtelse av beslutanderätt till EU att EU har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i 2 kap. RF och i Europakonventionen. Överlåtelsen får inte heller röra principerna för statskicket. Regeringen utvecklar i det följande sin syn på huruvida Lissabonfördraget uppfyller dessa förutsättningar.

#### *Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter*

Vid Sveriges anslutning till EU och vid tillträdet till Amsterdam- och Nicefördragen gjorde riksdagen bedömningen att fri- och rättighetsskyddet inom EG ligger i nivå med det som gäller i Sverige. Beträffande Lissabonfördraget kan det konstateras att fri- och rättighetsskyddet stärks genom att det kommer till tydligare uttryck. Detta är i första hand en följd av att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer (artikel 6.3 i det ändrade EU-fördraget) samt att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande genom den nya hänvisningen i artikel 6.1 i det ändrade EU-fördraget. Vidare införs en bestämmelse om att unionen ska ansluta sig till Europakonventionen (artikel 6.2 i det ändrade EU-fördraget). Regeringen delar mot denna bakgrund den uppfattning som bland andra *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* och *Stockholms universitet* har gett uttryck för, nämligen att genom Lissabonfördraget får de krav som 10 kap. 5 § första stycket RF ställer upp i fråga om skyddet för grundläggande fri- och rättigheter anses säkerställda på ett tydligare sätt än enligt nuvarande ordning.

#### *Principerna för statskicket*

Förutsättningen att överlåtelse av beslutanderätt till EU inte får ”röra principerna för statskicket” infördes genom en grundlagsändring som trädde i kraft så sent som den 1 januari 2003. Riksdagen har alltså ansett att Sverige kan vara medlem i EU och bunden av de nu gällande fördragen utan att det har bedömts ”röra principerna för statskicket”. Konstitutionsutskottet uttalade i grundlagsärendet 2001/02 att det inte är möjligt att i några entydiga termer ange hur långt EU-samarbetets räckvidd kan sträcka sig utan att grundlagen behöver ändras. Enligt utskottet är det i sista hand en fråga som det ankommer på riksdagen att besluta om (bet. 2001/02:KU18, s. 42 f).

Enligt regeringens uppfattning är de uttalanden som gjordes av konstitutionsutskottet i samband med grundlagsändringarna inför

Sveriges anslutning till EU av betydelse för bedömningen om den överlåtelse som nu aktualiseras kan anses falla inom ramarna för 10 kap. 5 § första stycket RF (bet. 1993/94:KU21). Som tidigare har redogjorts för (se avsnitt 7.1) uttalades då bl.a. att riksdagens ställning som det främsta statsorganet inte genom överlåtelse av normgivningsmakt får urholkas i väsentlig grad. Vidare framhölls att 10 kap. 5 § första stycket RF inte kan anses öppna en möjlighet att överlåta beslutsbefogenheter på det område som omfattar bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade här särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick och framhöll att offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, censurförbudet, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen alla har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen.

En första fråga att ta ställning till är således i vilken utsträckning Lissabonfördraget förutsätter att beslutsbefogenheter – särskilt normgivningsmakt – förs över till unionen.

Det är ändringarna beträffande det straffrättsliga och polisiära samarbetet, dvs. nuvarande tredje pelaren, som i första hand förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen. Det är främst fråga om överlåtelse av normgivningsmakt. Unionen får exempelvis befogenhet att anta direktiv som innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag. Men det är inte fråga om att ge unionen en generell behörighet på det straffrättsliga och polisiära området. Unionens behörighet anges i stället i ett antal specifika rättsliga grunder som på t.ex. den materiella straffrättsens område i första hand syftar till att bekämpa särskilt allvarlig gränsöverskridande brottslighet. I den utsträckning det saknas rättslig grund för unionen att agera, påverkas naturligtvis inte riksdagens – och inte heller övriga statsorgans – normgivningsmakt.

Unionens befogenhet på området begränsas genom att befogenheten i första hand omfattar minimiregler som ska antas genom direktiv. Detta innebär att det överlämnas till medlemsstaternas nationella organ att genomföra de resultat som enligt direktivet ska uppnås. För svenskt vidkommande innebär det att genomförandet ska ske med iakttagande av t.ex. bestämmelserna i 8 kap. RF.

Genom Lissabonfördraget införs en möjlighet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Medlemsstaterna kan dock välja att inte delta i ett eventuellt sådant samarbete. Det införs också en möjlighet att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de nationella myndigheterna, som är ansvariga för straffrättsligt samarbete och polissamarbete, får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med denna stat. Fördraget förutsätter i dessa delar att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning i viss omfattning förs över till unionen.

I den utsträckning ändringarna på området med frihet, säkerhet och rättvisa innebär att unionen övertar medlemsstaternas befogenhet att lagstifta övertar unionen också rätten att ingå internationella avtal. Även detta förutsätter att beslutanderätt i viss omfattning lämnas över till unionen.



Den speciella karaktären på de rättsliga och inrikes frågorna har motiverat en rad särbestämmelser på området (se avsnitt 23.4). Som exempel kan nämnas att de nationella parlamenten har en stärkt roll vid subsidiaritetskontrollen (artikel 7 i *protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*), att både kommissionen och medlemsstaterna har initiativrätt (artikel 61i i EUF-fördraget), att bestämmelserna inte ska påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel 61e i EUF-fördraget) samt att medlemsstaterna har möjlighet att i vissa fall begära att ett utkast till direktiv överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande, den s.k. nödbromsen.

När det gäller övriga ändringar förutsätter flexibilitetsklausulen, vars tillämpningsområde utvidgas, att ytterligare viss normgivningsmakt förs över till unionen. Som tidigare har nämnts finns dock begränsningar för flexibilitetsklausulens tillämpningsområde (se avsnitt 7.2.3 ovan).

Unionen bedöms genom Lissabonfördraget också få utvidgade befogenheter på vissa områden, till exempel när det gäller skydd för personuppgifter och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Även här är det fråga om överlåtelse av viss normgivningsmakt.

Vidare innebär fördraget att EU-domstolens behörighet utvidgas. Denna utvidgade behörighet förutsätter, vid sidan av det straffrättsliga och polisiära samarbetet, den största överföringen av beslutsbefogenheter. Som tidigare har nämnts ska domstolens behörighet enligt Lissabonfördraget vara generell, med undantag av de begränsningar som anges i artiklarna 240a-240b i EUF-fördraget (se avsnitt 7.2.10 ovan). Utvidgningen gäller i första hand de områden som tidigare reglerades i den tredje pelaren, dvs. polisiärt och straffrättsligt samarbete. Ett annat område är stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Unionens befogenheter på områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs är, som också tidigare har bedömts vara fallet, utomordentligt begränsade (jämför bet. 1993/94:KU21 s. 28). Som *Regeringsrättens ledamöter* och *Säkerhetspolisen* har framfört har dock den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen inslag som ibland väcker frågor vid internationellt samarbete, bl.a. på straffrättens område. *Umeå tingsrätt* och *Säkerhetspolisen* har också pekat på vikten av att värna om den svenska principen om fri bevisprövning. Enligt regeringens bedömning utgör emellertid den tidigare nämnda s.k. nödbromsen ett skydd för att dessa för Sverige så viktiga intressen ska kunna försvaras också i det fortsatta arbetet på området.

I detta sammanhang finns det anledning att bemöta några argument som förts fram i debatten, nämligen att det konstitutionellt skulle vara tveksamt om en kvalificerad majoritet i riksdagen med stöd av 10 kap. 5 § första stycket RF kan godkänna överlåtelse av beslutanderätt på det straffrättsliga området till unionen när motsvarande överlåtelse av straffrättslig kompetens från riksdagen till regeringen inte är möjlig utan att 8 kap. RF ändras. En annan liknande frågeställning är hur inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet förhåller sig till bestämmelserna i 1 kap. 8 och 9 §§ RF.

Regeringen vill med anledning av dessa frågeställningar anföra följande.

Bestämmelserna i regeringsformen reglerar interna svenska förhållanden och beslutsprocesser. 1 kap. RF ska t.ex. enligt förarbetena ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar medan 8 kap. RF huvudsakligen reglerar fördelningen av den interna svenska normgivningskompetensen mellan de svenska statsorganen. Vid sidan om det svenska systemet finns emellertid ett annat regelsystem med annat ursprung och som följer andra principer, nämligen det gemenskapsrättsliga. Att när det gäller EG/EU-samarbetet göra jämförelser med vad som i olika situationer skulle gälla internt i Sverige är därför inte korrekt eftersom de gemenskapsrättsliga föreskrifterna – och för det fall Lissabonfördraget träder i kraft, de unionsrättsliga föreskrifterna – inte på samma sätt kan härledas till någon av grundlagarna. De har i stället ytterst sin grund i fördragets bestämmelser och får sin legitimitet ur det förhållandet att riksdagen med stöd av 10 kap. 5 § första stycket RF har överlåtit beslutanderätt (jfr SOU 1993:14, s. 179 f. och prop. 1993/94:114, s. 27). Det kan naturligtvis hävdas att detta förhållande leder till att den som tar del av 8 kap. RF får en ofullständig bild av normgivningen i Sverige eftersom kapitlet inte ger någon upplysning om att en betydande normgivning av samma slag som den nationella – t.ex. inom det obligatoriska lagområdet – beslutas av EG:s institutioner. Som exempel på områden där lagform enligt 8 kap. RF är obligatorisk och där EG redan i dag har befogenhet att lagstifta kan nämnas det civilrättsliga området och indirekta skatter, bl.a. moms. Om unionen tilldelas lagstiftande befogenheter utöver de som EG redan i dag har, t.ex. på det straffrättsliga området, kan det naturligtvis hävdas att denna ofullständiga bild blir än större. Detta är emellertid en följd av hur vi i Sverige, ytterst riksdagen, har valt att i regeringsformen reglera det förhållandet att vi är medlemmar i EU. I sammanhanget bör, med anledning av vad *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)*, *Sveriges advokatsamfund* och *Kammarrätten i Stockholm* anfört om att EU-medlemskapet inte på ett korrekt sätt återspeglas i regeringsformen, nämnas att Grundlagsutredningen (dir. 2004:96) har i uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

När det gäller omfattningen av de befogenheter som tidigare har förts över till EG och de som nu förutsätts föras över till unionen bör avslutningsvis också framhållas att befogenheterna härleds ur fördragets olika bestämmelser. Varje rättsakt som unionen antar måste vara grundad på en eller flera enskilda fördragsbestämmelser. Den rättsliga grunden måste dessutom särskilt anges i eller på annat sätt tydligt framgå av varje enskild rättsakt. Detta innebär att omfattningen av befogenhetsöverföringen begränsas av fördraget i sig eftersom unionen inte själv kan utvidga sin befogenhet till nya områden. Exempelvis innebär bestämmelsen om förenklat ändringsförfarande på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 15b.3 i det ändrade EU-fördraget) endast att unionen kan övergå till nya beslutsformer på ett i fördraget redan givet område.

Lissabonfördraget förutsätter att beslutsbefogenheter, främst normgivningsmakt och rättskipningsuppgifter, förs över till unionen. Enligt regeringens uppfattning kan överlåtelsen inte anses leda till att riksdagens ställning som det främsta statsorganet urholkas i väsentlig

grad. Överlåtelsen rör inte heller någon av de grundläggande principer som konstitutionsutskottet nämnde i grundlagsärendet 1993/94. Genom den s.k. nödbromsen finns ett skydd för att straffrättsliga inslag på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området även i fortsättningen kan värnas.

### *Sammanfattande bedömning*

Den överlåtelse av beslutanderätt som Lissabonfördraget förutsätter är varken i sak eller i omfattning av sådant slag att den kan sägas röra principerna för statsskicket. Inte heller tillsammans med vad som tidigare har överlåtits till EG är överlåtelsen av sådan omfattning att den kan anses röra principerna för statsskicket. Det finns således inga konstitutionella hinder för att Sverige ska kunna tillträda fördraget.

## 8 Ändring i anslutningslagen

**Regeringens förslag:** Anslutningslagen ändras dels genom att mottagaren av beslutanderätten ändras från Europeiska gemenskaperna till Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen, dels genom att Lissabonfördraget införs i förteckningen över de grundläggande fördragen m.m. i 4 §. Ändringen ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som uttryckligen har uttalat sig i frågan har tillstyrkt lagförslaget eller har lämnat det utan erinran. Det gäller *Sveriges Riksbank, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Jönköping, Brottsövermyndigheten, Tullverket, Statskontoret, Örebro universitet, Umeå universitet, Fiskeriverket, Statens energimyndighet, Handikappombudsmannen och Företagarna.*

**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 ska 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 överlåtelsen av beslutanderätt till gemenskaperna till uttryck. I 4 § räknas de fördrag och andra instrument upp som avses i 2 och 3 §§.

Det nya fördraget förutsätter att anslutningslagen ändras, dels genom att mottagaren av beslutanderätten ändras från Europeiska gemenskaperna till Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen i 3 §, dels genom att Lissabonfördraget införs i förteckningen över de grundläggande fördragen m.m. i 4 §. Hänvisningen i 3 § till att Europeiska gemenskaperna efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen får fatta beslut som gäller här i landet tas bort. Mot den bakgrunden finns behov av att tydliggöra att nu gällande rättsakter, avtal och andra beslut som Europeiska gemenskaperna har antagit efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen ska fortsätta att gälla här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §. Därför föreslås ett nytt andra stycke i 3 § med sådant innehåll. En liknande bestämmelse i form av en övergångsbestämmelse föreslogs i propositionen angående fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Underrubriken närmast före 2 § i lagtexten föreslås ändras från ”Införlivande av gemenskapernas regler” till ”Införlivande av Europeiska unionens regler”. Det kan när det gäller lagförslagets utformning ifrågasättas om underrubriken i stället borde ändras från ”Införlivande av gemenskapernas regler” till ”Införlivande av Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens regler”. Regeringen anser dock att den i promemorian föreslagna rubriceringen i huvudsak beskriver vad 2 § i lagen innehåller och därför föreslås inte den senare lydelsen av underrubriken.

Lagändringen ska träda i kraft vid fördragets ikraftträdande. Enligt artikel 6 i Lissabonfördraget ska fördraget ratificeras av de höga fördragsslutande parterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den 1 januari 2009, förutsatt att samtliga ratifikationsinstrument har deponerats, eller, om så inte är fallet, den första dagen i den månad som följer efter det att det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats hos Republiken Italiens regering.

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

**Sammanfattning:** Genom Lissabonfördraget görs ändringar i eller tillägg till EU-fördraget och EG-fördraget. EU-fördraget kvarstår i modifierad form, medan EG-fördraget byter namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Unionen ersätter och efterträder Europeiska gemenskapen (EG).

Unionen tilldelas befogenheter av medlemsstaterna för att deras gemensamma mål ska kunna uppnås. Unionens grundläggande värden ska innefatta respekten för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna. Jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts också fram bland de grundläggande värdena. Bland unionens övergripande mål lyfts bl.a. hållbar utveckling, full sysselsättning, hög miljöskyddsnivå och ett område med frihet säkerhet och rättvisa fram.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser som yttrat sig i denna fråga välkomnar bestämmelserna om unionens värden och mål. Ett antal remissinstanser kommenterar olika specifika värden särskilt. *Jämställdhetsombudsmannen, Halmstad kommun* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* välkomnar att ”jämställdhet mellan kvinnor och män” lyfts fram bland unionens värden. *Barnombudsmannen* välkomnar att unionens värden innefattar ”respekt för de mänskliga rättigheterna” och utgår ifrån att skrivningen inkluderar barnets rättigheter. *Västernorrlands läns landsting* välkomnar att mänskliga rättigheterna, skydd för minoriteter, mångfald, icke-diskriminering, tolerans och jämställdhet lyfts fram bland unionens värden.

Ett antal remissinstanser kommenterar olika specifika mål särskilt. *Jämställdhetsombudsmannen* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* välkomnar att ”jämställdhet mellan kvinnor och män” framhålls bland unionens mål. *Statens folkhälsoinstitut* välkomnar att ”folkens välfärd” framhålls bland unionens mål. *TCO* välkomnar att ”social marknadsekonomi” och ”full sysselsättning” nämns bland målen för EU. *TCO* anser att målsättningarna för sysselsättningsarbetet stärks i och med att full sysselsättning ingår bland unionens mål i stället för nuvarande mål om hög sysselsättning. *LO* anser att det är mycket viktigt för kommande inriktning på EU:s arbete att begreppen ”full sysselsättning” och ”social marknadsekonomi” finns med bland EU:s målsättningar. De begrepp som används i de nuvarande fördragen är, enligt *LO*, inte så entydiga och ger inte den tyngd åt sociala överväganden som de nya formuleringarna gör. *Försäkringskassan* är positiv till att ”social marknadsekonomi” och främjandet av ”social rättvisa och socialt skydd” lyfts fram bland unionens mål. *Naturvårdsverket, Solna stad* och *LO* ser positivt på att ”en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö” skrivs in bland unionens mål. *LO* är även positiva till att hållbar utveckling lyfts fram. *Barnombudsmannen* välkomnar att unionens mål innefattar ”skydd av barnets rättigheter” och att unionen i sina förbindelser med den övriga världen ska bidra till ”skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter”. *Kommerskollegium* välkomnar att ”inre marknaden” och ”fri och rättvis

handel” finns uppräknat bland unionens mål. *Svenskt Näringsliv* anser att det är en brist att bestämmelsen om unionens mål inte fått stärkta skrivningar om den fria marknadsekonomins betydelse för ekonomisk tillväxt och som förutsättning för välbefinnande, sysselsättning och sociala och miljömässiga framsteg. *IOGT-NTO* kritiserar att ”god folkhälsa” inte finns inskrivet bland unionens mål. *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* har synpunkter på den svenska språkversionen av Lissabonfördraget som tas upp under avsnitt 26.4.

Några remissinstanser, däribland *Justitiekanslern*, *Kommerskollegium*, *Solna stad*, *Jönköpings kommun*, *Umeå kommun*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *LO*, konstaterar att Lissabonfördraget blir ytterligare ett ändringsfördrag och att den överskådlighet och lättillgänglighet som eftersträvades genom det konstitutionella fördraget härigenom i viss mån gått om intet.

**Bakgrund:** Samarbetet inom EU regleras genom folkrättsliga fördrag mellan suveräna stater. Medlemsstaterna har genom de grundläggande fördragen tilldelat gemenskaperna vissa beslutsbefogenheter eller kompetenser. Befogenheternas omfattning och utövande är underkastade fasta rättsliga ramar och bestäms av fördragen. Dessa har erkänts av medlemsstaterna och kan ändras endast av dem.

De grundläggande gemensamma principer som utgör själva grundvalen för samarbetet inom EU kommer till uttryck i artikel 6.1 i EU-fördraget. Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna.

Uppgifterna för Europeiska gemenskapen formuleras i artikel 2 i EG-fördraget. Tyngdpunkten låg ursprungligen på de ekonomiska faktorerna men stegvis har nya mål utvecklats.

## Förhandlingsresultatet

### *Unionens upprättande*

Genom Lissabonfördraget görs ändringar i eller tillägg till EU-fördraget och EG-fördraget. Det blir således inte något konstitutionellt fördrag som ersätter EU-fördraget och EG-fördraget. På så sätt blir det lättare att fokusera på vad som är nytt och vad som förändras i förhållande till nu gällande fördrag. Genom Lissabonfördraget kvarstår EU-fördraget i modifierad form, medan EG-fördraget byter namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Unionen ersätter och efterträder Europeiska gemenskapen (EG). EG försvinner således som begrepp. EU som juridisk person behandlas i avsnitt 11.

Artikel 1 i EU-fördraget får en ändrad lydelse. Den inledande bestämmelsen behandlar unionens upprättande och beskriver dess grundläggande drag. Det klargörs att unionen tilldelas befogenheter från medlemsstaterna för att deras gemensamma mål ska kunna uppnås. På samma sätt som enligt de nuvarande fördragen härleds således EU:s agerande ur de befogenheter som medlemsstaterna tilldelar unionen. Det införs en uttrycklig bestämmelse i EU-fördraget om att de befogenheter

som inte har tilldelats unionen i fördraget ska tillhöra medlemsstaterna (artikel 3b.2 i det ändrade EU-fördraget).

För varje kategori av befogenheter anges vilka följder unionens sätt att utöva dessa befogenheter har. Fördelningen av befogenheter mellan institutionerna samt mellan dem och medlemsstaterna regleras politikområde för politikområde. Unionens befogenheter behandlas närmare i avsnitt 13.

Befogenheten att ändra EU-fördraget och EUF-fördraget ligger kvar hos medlemsstaterna (se avsnitt 26.1).

I den inledande bestämmelsen i EU-fördraget införs en bestämmelse som anger att unionen grundas på EU-fördraget samt EUF-fördraget. Dessa fördrag ska ha samma rättsliga värde. En motsvarande bestämmelse införs i en ny inledande bestämmelse i EUF-fördraget (artikel 1a). I den inledande bestämmelsen klargörs vidare syftet med EUF-fördraget. Fördraget reglerar unionens funktionssätt och fastställer områdena för avgränsningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter.

(Se artiklarna 1.2, 2.1 samt 2.11 i Lissabonfördraget.)

### *Unionens värden*

Genom Lissabonfördraget införs en ny artikel 1a i EU-fördraget. I den nya artikeln återges unionens grundläggande värden på ett allmängiltigt och principiellt sätt. Beskrivningen av unionens gemensamma värden ersätter de nuvarande principer som anges i artikel 6.1 i EU-fördraget. I bestämmelsen framhävs respekten för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten samt respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Syftet är att understryka de värden som förenar medlemsstaterna och som därför är de grundvalar som unionen ska vila på. Respekt för och främjande av dessa värden är en förutsättning för medlemskap i unionen (se avsnitt 20). Ett allvarligt åsidosättande av dessa värden från en medlemsstats sida kan räcka för att utlösa ett varnings- och sanktionsförfarande mot denna medlemsstat (se avsnitt 12.3). Sverige fick gehör för att jämställdhet skulle skrivas in i den nya artikeln om unionens värden. Regeringen anser att det är viktigt att jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts fram bland de grundläggandena värdena. I artikel 2 i det ändrade EU-fördraget, om unionens mål, anges också jämställdhet mellan kvinnor och män (se nedan).

Även på andra ställen i EU-fördraget och EUF-fördraget nämns ytterligare eller mer detaljerade inslag i unionens värden, t.ex. i ingressen till EU-fördraget, i artikel 2 i det ändrade EU-fördraget om unionens allmänna mål, i den nya avdelningen II ”Bestämmelser om demokratiska principer” i det ändrade EU-fördraget och i de bestämmelser där de särskilda målen för de olika politikområdena fastställs i fördragen. Vidare innehåller EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna grundläggande rättigheter och principer som EU:s institutioner ska värna

i sin verksamhet och inom ramen för sina befogenheter. Genom Lissabonfördraget blir stadgan rättsligt bindande (se avsnitt 12.1).

(Se artiklarna 1.1 och 1.3 i Lissabonfördraget.)

### *Unionens mål*

Genom Lissabonfördraget ges artikel 2 i EU-fördraget ett nytt innehåll. Artikeln kommer att innehålla bestämmelser om unionens mål. Unionens mål ska vara att främja fred, unionens värden och folkens välfärd. Unionen ska erbjuda medborgarna ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottlighet.

Unionen ska upprätta en inre marknad. Unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. Unionen ska även främja vetenskapliga och tekniska framsteg.

Dessutom ska unionen bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter.

Unionen ska vidare främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna.

Unionen ska respektera rikedom hos sin kulturella och språkliga mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas.

Unionen ska upprätta en ekonomisk och monetär union som har euron som valuta.

Unionen ska även i sina förbindelser med den övriga världen bekräfta och främja sina värderingar och intressen samt bidra till skydd av sina medborgare. Unionen ska bidra till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.

Inom ramarna för de befogenheter som medlemsstaterna tilldelar unionen i fördragen ska unionen eftersträva målen med lämpliga medel.

I fördragen anges de mer specifika mål som eftersträvas inom unionens politik på olika områden.

Ett nytt *protokoll om den inre marknaden och konkurrens* fogas till EU-fördraget och EUF-fördraget där det bl.a. anges att inre marknaden enligt definitionen i artikel 2 i det ändrade EU-fördraget innefattar en ordning som säkerställer att konkurrensen inte snedvrids (se även avsnitt 23.1 om inre marknaden).

Regeringen välkomnar att viktiga mål som jämställdhet, hållbar utveckling, full sysselsättning, hög miljöskyddsnivå och ett område med



frihet, säkerhet och rättvisa framhävs. Viktigt är även att barnets rättigheter givits en framträdande plats i fördraget.

Folkhälsa är en högt prioriterad fråga för Sverige. I detta sammanhang finns det anledning att peka på referenserna som införs genom Lissabonfördraget till alkoholens och tobakens skadeverkningar (jfr. avsnitt 23.5.3) och artikel 5a i EUF-fördraget som anger att unionen vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet ska beakta en hög hälsoskyddsnivå för människor (jfr. avsnitt 21.1).

(Se artikel 1.4 i Lissabonfördraget.)

## 10 Förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna

**Sammanfattning:** Genom Lissabonfördraget sammanförs och utvecklas principer som rör förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna i en ny artikel. Medlemsstaternas likhet inför fördragen betonas och principen om respekt för medlemsstaternas nationella identitet utvecklas och inbegriper uttryckligen det regionala och lokala självstyret. Förtydliganden görs också av principen om lojalt samarbete. I en gemensam förklaring erinras om att unionsrätten har företräde framför nationell rätt.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Solna stad*, *Stockholms stad*, *Jönköpings kommun*, *Malmö kommun*, *Halmstads kommun*, *Stockholms läns landsting*, *Norrbottnens läns landsting*, *Västra Götalandsregionen*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva* och *Region Värmland* är positiva till att det regionala och lokala självstyret uttryckligen erkänns på EU-nivå. *Säkerhetspolisen* framhåller bestämmelsen i artikeln 3a.2 i det ändrade EU-fördraget där det bl.a. anges att i synnerhet så ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar. Säkerhetspolisen menar att det kommer att bli en grannliga uppgift för Sverige att bevaka vad som faller inom den nationella säkerheten. *Sveriges advokatsamfund* är kritiskt till att principen om EU-rättens företräde inte har kommit till uttryck i fördragstexten utan i en gemensam förklaring (17) om företräde och anser att det såväl av rättssäkerhetsskäl som av legitimitetsskäl är av yttersta vikt att det tydligt klargörs att de beslut som unionen fattar har företräde framför nationell rätt, dvs. även framför nationella grundlagsbestämmelser.

**Bakgrund:** EG-rätten bygger på en allmän lojalitetsprincip som finns i artikel 10 i nu gällande EG-fördrag och som har vidareutvecklats genom praxis. Medlemsstaterna och gemenskapens institutioner är förpliktade att lojalt samarbeta med varandra. Medlemsstaterna måste respektera varandras och gemenskapens intressen. En lojalitetsplikt finns även i artikel 11.2 i nu gällande EU-fördrag avseende området för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Unionen ska enligt artikel 6.3 i nu gällande EU-fördraget även respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater.

Genom EG-domstolens rättspraxis har även en viktig princip om företräde vuxit fram. I korthet innebär principen att samtliga myndigheter och domstolar i medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet. EG-rättens anspråk på företräde gäller även i förhållande till medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser.

**Förhandlingsresultatet:** Centrala principer som fastställer förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna förs samman och utvecklas i en ny artikel 3a i det ändrade EU-fördraget. I artikeln anges att i enlighet med artikel 3b i EU-fördraget ska varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen tillhöra medlemsstaterna. Det fördragsfästs vidare att unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen. Principen om respekt för de nationella identiteterna, som tidigare har funnits i fördragen, utvecklas närmare. Det klargörs att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det regionala och lokala självstyret. Unionen ska även respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner. Bland dessa framhålls särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Det anges att i synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.

I artikeln utvecklas även principen om lojalt samarbete på så sätt att det anges att unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärder som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

Bestämmelsen förtydligar i huvudsak de principer som redan fastställs i nu gällande fördrag och den rättspraxis som vuxit fram på området. Genom att principerna anges i det ändrade EU-fördragets allmänna bestämmelser tydliggörs att de gäller på alla områden inom unionen.

I en *gemensam förklaring (17) om företräde* erinras om att unionsrätten, i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis, har företräde framför nationell rätt. Till förklaringen bifogas även ett yttrande från rådets juridiska avdelning av den 22 juni 2007, där det anges att det förhållandet att principen om företräde inte kommer att införas i fördragen inte ändrar den gällande principen och rättspraxis från domstolen. Enligt regeringens bedömning återger den gemensamma förklaringen gällande rättsläge vad avser principen om företräde.

(Se artikel 1.5 i Lissabonfördraget.)

## 11 Unionen som juridisk person

**Sammanfattning:** Europeiska unionen (EU) ersätter och efterträder Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person. Samtidigt avskaffas den s.k. pelarstrukturen för att förenkla unionens struktur.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser ställer sig positiva till förslaget att EU ersätter och efterträder EG som juridisk person och att den s.k. pelarstrukturen avskaffas. *Kommerskollegium* anser att det är bra att unionen blir juridisk person genom de fördelar det för med sig inom ramen för internationella kontakter och ingående av avtal. Kollegiet anser att avskaffandet av pelarmodellen får anses vara en av de största framgångarna med Lissabonfördraget. *Tullverket* anser att Lissabonfördraget innebär en bättre grund för unionssamarbetet än den nuvarande regleringen med samarbete grundat på den s.k. pelarstrukturen. *Linköpings universitet* anser att det kommer att förtydliga unionens arbete att EU ersätter EG som juridisk person. Linköpings universitet vill se en tydligare förklaring till hur slopandet av pelarsystemet kommer att innebära att EU:s arbete och ansvarsområde blir tydligare för EU:s medborgare, myndigheter och nationella domstolar. Även *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är positivt att den s.k. pelarstrukturen försvinner. *Riksorganisationen Verdandi* tar avstånd från tanken att unionen blir juridisk person och anser att nationerna ska företräda sig själva i internationella organisationer som FN liksom i liknande frågor.

**Bakgrund:** Enligt de nuvarande fördragen är Europeiska gemenskapen (EG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) juridiska personer medan Europeiska unionen (EU) saknar uttrycklig status som juridisk person. Situationen är tvetydig i flera avseenden. Den gör det bland annat svårt att hävda unionens identitet på den internationella arenan, vilket är av yttersta vikt i förbindelser med tredjeland och internationella organisationer.

Samarbetet inom unionen omfattar enligt nu gällande fördrag tre huvudsakliga delar. Man brukar tala om att EU bygger på tre pelare. Första pelaren består i huvudsak av det ursprungliga EG-samarbetet (gemenskapssamarbetet). Andra pelaren innehåller samarbetet i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Tredje pelaren består av polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

## Förhandlingsresultatet

### *Unionen som juridisk person*

Genom Lissabonfördraget tilldelas Europeiska unionen uttrycklig status som juridisk person och ersätter och efterträder EG i denna egenskap. En ny bestämmelse införs i EU-fördraget som anger att unionen är en juridisk person (artikel 46a). Samtidigt upphävs den bestämmelse i EG-fördraget som idag anger att EG ska vara en juridisk person (artikel 281). EG försvinner således som begrepp. Det kommer att innebära praktiska fördelar och undanröja de tvetydigheter som i dag finns. Det är också en förutsättning för unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 12.2). Unionen kan som folkrättssubjekt, vid sidan av medlemsstaterna, ingå avtal med tredjeland eller internationella organisationer för unionens räkning. Euratom bibehåller sin status som

självständig juridisk person (se avsnitt 26.2). I en *gemensam förklaring (24) om Europeiska unionens ställning som juridisk person* bekräftas att det faktum att unionen är en juridisk person inte på något sätt ger unionen rätt att lagstifta eller agera utanför de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat den i fördragen.

Regler om unionens status som rättssubjekt i medlemsstaterna anges i artikel 282 i EUF-fördraget. Dessa regler motsvarar i sak samma bestämmelser som gällt för EG. Unionen ska i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen. Unionen ska särskilt kunna förvärva och avyttra fast och lös egendom samt föra talan inför domstol och andra myndigheter. Den ska i sådana fall företrädas av kommissionen. Genom Lissabonfördraget införs dock en bestämmelse om att unionen i frågor som rör en viss institutions funktion ska företrädas av den institutionen.

(Se artiklarna 1.55, 2.280 och 2.281 i Lissabonfördraget.)

### *Pelarstrukturen försvinner*

Genom Lissabonfördraget avskaffas pelarstrukturen. Detta kan komma att bidra till att unionens agerande blir mer effektivt. Med avskaffandet av pelarna försvinner en oprecis kategoriindelning. Unionen får en mer enhetlig och förenklad struktur. Det blir tydligt att unionsbegreppet omfattar såväl de gemensamma institutionerna som medlemsstaterna när de samverkar inom ett politikområde som täcks av fördragen. Det betyder emellertid inte att unionens samtliga åtgärder börjar omfattas av en enhetlig beslutsordning. Det kommer fortfarande att finnas kvar olika beslutsregler inom de olika samarbetsområdena. Unionen har endast de befogenheter som fördragen uttryckligen ger den på respektive politikområde. Unionen kan således inte skapa sin egen kompetens. De nya befogenheter som unionen föreslås få inom det polisiära och straffrättsliga området är i sig inte en följd av pelarstrukturens avskaffande utan beror – förutom vissa andra förändringar i sak – på att den nuvarande tredje pelarens område blir föremål för gemensamt beslutsfattande och i huvudsak kommer att omfattas av samma rättsliga instrument och beslutsprocedurer som kommer att gälla för den nuvarande gemenskapsrätten.

## 12 Grundläggande rättigheter

### 12.1 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna m.m.

**Sammanfattning:** Unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. EU:s stadga av den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg, blir rättsligt bindande. Stadgan ska ha samma rättsliga värde som EU-fördraget och EUF-fördraget.

Stadgan tydliggör vilka grundläggande rättigheter och principer som EU:s institutioner ska värna i sin verksamhet och inom ramen för sina befogenheter. Det blir mer synligt för medborgare, myndigheter och nationella domstolar vilka rättigheter medborgarna har inom ramen för unionsrätten.

I stadgan finns bestämmelser som klargör förhållandet mellan stadgan och andra regelverk, t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), och som tydliggör att stadgan inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser välkomnar att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Sålunda är bland andra *Säkerhetspolisen*, *Migrationsverket*, *Datainspektionen*, *Barnombudsmannen*, *Linköpings universitet*, *Jämställdhetsombudsmannen*, *Handikappombudsmannen*, *Solna stad*, *Svenska kyrkan*, *Sveriges advokatsamfund*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *IOGT-NTO*, *Region Dalarna*, *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)*, *Sveriges Kristna Råd*, *SWERA Svensk flyktinghjälp* och *Unga Européer* positiva till förslaget. *Migrationsverket* anser att stadgan kommer att få betydelse för den svenska rättstillämpningen på migrationsområdet även om principerna i den torde ha gällt även tidigare som allmänna rättsgrundsatser och påpekar att det redan idag förekommer att svenska domstolar hänvisar till stadgan trots att den inte är rättsligt bindande för medlemsstaterna. *Stockholms universitet* understryker att rättighetsstadgan till betydande del bygger på sådana allmänna rättsprinciper som redan tillämpas inom gemenskapsrätten och att man kan förutse att rättstillämpningen på grundval av stadgan kommer att vidareutvecklas på denna grundval. *Uppsala universitet* anser att stadgan sannolikt innebär en förändring av viss betydelse, i varje fall för den viktiga EU-domstolen och dess rättspraxis. Vidare innebär stadgan, enligt Uppsala universitet, att enskilda kan åberopa rättigheterna i den och att nationella domstolar i sin tillämpning av EU-rätten ska ta hänsyn till den. *Örebro universitet* anser att demokratin stärks till följd av införandet av stadgan. *LO* anser att en bindande rättighetsstadga är den viktigaste förändringen i Lissabonfördraget. ILO-konventionen om motsvarande rättigheter eller den rättspraxis som utvecklats där måste, enligt *LO*, vara utgångspunkten för tolkningen av rättigheterna inom EU.

Några remissinstanser, däribland *Högsta domstolens ledamöter*, *Regeringsrättens ledamöter*, *Justitiekanslern* och *Handikappombudsmannen*, pekar på att tillämpningsproblem kan uppstå när stadgan görs rättsligt bindande. *Regeringsrättens ledamöter* anser att konsekvenserna av att stadgan görs rättsligt bindande är svåröverblickbara och att komplexiteten på området mänskliga rättigheter ökar. *Justitiekanslern* konstaterar att det alltjämt kvarstår oklarheter vad gäller de rättsliga effekterna av att stadgan görs rättsligt bindande samt att dessa frågor därmed i betydande grad kommer att överlämnas till rättstillämpningen. *Handikappombudsmannen* anser att

många av bestämmelserna i stadgan är så generellt formulerade att de riskerar att bli otydliga och svåra att tillämpa. Handikappombudsmannen menar dock att stadgan fastslår flera viktiga principer som, inte minst sett ur ett historiskt perspektiv, har betydelse för skyddet mot diskriminering och andra kränkningar som har samband med funktionshinder.

Ett mindre antal remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund*, *TCO* och *LO*, har haft synpunkter på protokollet om Polens och Förenade kungarikets tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. *Sveriges advokatsamfund* delar inte promemorians bedömning att protokollet i praktiken torde ha marginell betydelse och inte påverkar andra EU-medlemsstaters tillämpning av stadgan. Advokatsamfundet anser att protokollet innebär att tillämpningen av stadgan tillåts begränsas i två medlemsstater och att det strider mot själva rättsstatprincipen och principen om alla EU-medborgares likhet inför lagen. Advokatsamfundet varnar vidare för en utveckling mot multijurisdiktionell processföring i flera medlemsstater och s.k. forum-shopping. *TCO* och *LO* anser att protokollet innebär att Polen och Förenade kungariket beviljats undantag från EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna vilket de anser olyckligt. *LO* menar att protokollets praktiska betydelse inte kan förutses och att den kommer att framgå först då det finns konkreta fall.

Några remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, *Säkerhetspolisen*, *Stockholms universitet*, *Handikappombudsmannen* och *SACO*, har haft synpunkter på hur de olika rättighetssystemen ska förhålla sig till varandra och hur tillämpningen är tänkt att se ut. *Kammarrätten i Stockholm* anser att rättighetsskyddet kommer att bli mer tydligt för såväl medborgare som myndigheter och domstolar som tillämpar unionsrätten men att det är närmast oundvikligt att det kommer att utvecklas två parallella system. Enligt *Kammarrätten i Stockholm* kommer i mål inför svenska domstolar som rör unionssamarbetet EU:s stadga efter den 1 januari 2009 att vara huvuddokumentet medan i mål gällande rent nationell lagstiftning har Europakonventionen dock fortsatt betydelse. *Kammarrätten i Stockholm* konstaterar att europarättens inverkan på svensk rätt kommer att medföra att rättstillämpningen gradvis blir alltmer komplicerad med ökad resursåtgång som följd. *Säkerhetspolisen* ser att frågor kan uppstå när både Europeiska unionens domstol och Europadomstolen ska ha ansvar för tolkning av de rättigheter som garanteras i Europakonventionen. I de fall Europadomstolen inte har utarbetat en fullödig praxis riskerar, enligt *Säkerhetspolisen*, Europeiska unionens domstols domar på området att ge en snävare räckvidd. *Stockholms universitet* saknar en närmare behandling i promemorian av frågan om hur svenska domstolar och myndigheter ska förhålla sig till stadgan sedd i relation till Europakonventionen och det svenska rättighetsskyddet i regeringsformen och andra grundlagar. Universitetet anser att när vi nu får tre rättighetssystem torde huvudprincipen vara att rättighetssystemen kompletterar varandra och ska tillämpas kumulativt så att den för den enskilde mest fördelaktiga skyddsregeln blir den som läggs till grund. *Handikappombudsmannen* anser att det hade varit bättre om Europeiska unionens stadga, i stället för att upprepa samma rättigheter i ytterligare ett dokument, endast hade angett på vilka områden EU avsett att

skyddsnivån ska vara högre än vad som redan uppnås genom Europakonventionens bestämmelser. *SACO* anser att motstridiga tolkningar av grundrättigheter kan uppkomma mellan EU-domstolen och Europadomstolen och att det väcker frågor om hur problem med framtida konflikter på det rättsliga området ska hanteras. *SACO* anser att tillämpningen av stadgan inte får bli för snäv och att det är viktigt att det även fortsättningsvis ges utrymme för skillnader i nationella system. Till exempel får rätten till kollektiva åtgärder sitt innehåll från nationell praxis och lagstiftning.

Ett mindre antal remissinstanser, däribland *Solna stad*, *Svenska kyrkan*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Sveriges Kristna Råd*, efterlyser regler om när och på vilket sätt ansvar kan utkrävas vid brott mot stadgan. Enligt *Solna stad* och *SKL* kan praxis från EU-domstolen angående stadgan komma att få ekonomiska konsekvenser exempelvis vid tillämpning rörande sociala trygghetssystemen. *Solna stad* efterfrågar därför analyser som utvisar konsekvenserna för den lokala nivån. *SKL* menar att det finns behov att följa de närmaste årens utveckling av stadgans tillämpning noga och föreslår en gemensam utvärdering av regeringskansliet och *SKL*. *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* vill understryka vikten av att det görs tydligt vilka mekanismer som ska finnas för att följa upp unionsinstitutionernas ansvar för att tillerkända rättigheter ska få en reell innebörd för varje enskild människa som vistas inom EU:s territorium. *Stockholms universitet* konstaterar att bl.a. rätt till skadestånd torde komma att bli ett viktigt remedium för enskilda som lidit skada genom handlande från svenska offentliga organs sida som inte stått i överensstämmelse med rättighetsstadgan.

*Svenska Transportarbetareförbundet* anser att stadgans bindande karaktär fråntar svenska lagstiftare och svenska domstolar rätten att ändra, tolka och döma i frågor som rör mänskliga fri- och rättigheter, vilket med beaktande av EG-domstolens praxis i fråga om kollektiva och fackliga rättigheter ter sig riskabelt.

**Bakgrund:** Respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är principer som EU redan i dag bygger på. EU har dock tidigare inte haft något samlat dokument där enskildas grundläggande rättigheter anges. Enskildas rättigheter har på unionsnivån garanterats främst genom regler i olika rättsliga instrument och genom EG-domstolens rättspraxis.

Genom EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som tillkännagavs av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 7 december 2000, togs dock ett första steg mot ett mer tydligt beförhållande av dessa rättigheter och principer. Stadgan var emellertid endast en politisk deklaration utan rättsligt bindande verkan. Vid regeringskonferensen 2003/2004 kom man överens om att stadgan skulle göras rättsligt bindande. Vissa justeringar och tillägg gjordes dock, främst i de avslutande allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan. De syftade till att klargöra förhållandet mellan stadgan och andra regelverk, t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), och att tydliggöra att stadgan inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter. Denna justerade stadga tillkännagavs av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 12

## Förhandlingsresultatet

### *Allmänt*

Unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Genom Lissabonfördraget blir stadgan rättsligt bindande. Detta sker genom att en bestämmelse införs i EU-fördraget som hänvisar till EU:s stadga av den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg (artikel 6.1 första stycket). I artikeln klargörs att stadgan ska ha samma rättsliga värde som fördragen. Härigenom blir rättighetsskyddet mer synligt i EU:s rättsordning och nationella domstolar ges tydliga anvisningar om vilka rättigheter EU-medborgarna har.

Rättigheterna, friheterna och principerna i stadgan ska tolkas i enlighet med de allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan om dess tolkning och tillämpning. Vederbörlig hänsyn ska även tas till de förklaringar som det hänvisas till i stadgan, där källorna till bestämmelserna anges (artikel 6.1 tredje stycket i det ändrade EU-fördraget). EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna finns i *bilaga II* till propositionen. EU:s stadga jämte förklaringarna till stadgan finns publicerade i Europeiska unionens tidning (EUT C 303, 14.12.2007, s. 1, Celex 32007X1214(01)).

Stadgan utgör i huvudsak en kodifiering av de rättigheter, friheter och principer som redan erkänns i unionsrätten. Den tydliggör för såväl medborgare som myndigheter och domstolar vilka rättigheter medborgarna har inom ramen för unionsrätten.

Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Stadgans rättigheter, friheter och principer hämtar sin inspiration från medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, bl.a. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), unionens och Europarådets sociala stadgor samt från den praxis som har utvecklats i EG-domstolen och Europadomstolen i Strasbourg.

I en *gemensam förklaring (1) om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* anges att stadgan, som är rättsligt bindande, bekräftar de grundläggande rättigheter som garanteras av Europakonventionen och som följer av de konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna.

Lissabonfördraget innebär att de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, även fortsatt ska ingå i unionsrätten som allmänna principer (artikel 6.3 i det ändrade EU-fördraget). Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande artikel 6.2 i EU-fördraget.



Stadgan är uppdelad i sju avdelningar, varav de sex första utgörs av olika områden innehållande rättigheter, friheter och principer. Den sjunde avdelningen innehåller tolknings- och tillämpningsbestämmelser. Stadgans rättigheter, friheter och principer är av vitt skilda slag. Den innehåller klassiska fri- och rättigheter såsom rätten till liv (artikel 2) och yttrandefrihet (artikel 11), men den innehåller också andra slags bestämmelser om exempelvis rätt till tillgång till arbetsförmedlingar (artikel 29). Andra bestämmelser rör endast och specifikt EU:s interna angelägenheter, såsom rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet (artikel 39) eller rätt att göra framställningar (artikel 44).

De flesta bestämmelserna i avdelningarna I–VI är alltså formulerade på ett relativt generellt sätt, liksom motsvarande rättighetskataloger i Europakonventionen eller regeringsformen, och lämnar därmed i viss utsträckning till rättstillämpningen att närmare konkretisera innehållet i dem. Samtliga materiella rättigheter ska läsas tillsammans med de avslutande bestämmelserna om tolkning och tillämpning av stadgan, där det anges hur rättigheterna begränsas. Likaså ska de läsas tillsammans med förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna. I dessa förklaringar anges överskådligt varifrån inspiration har hämtats till var och en av artiklarna, t.ex. från Europakonventionen eller från Europadomstolens eller EG-domstolens praxis. Förklaringarna ska, enligt artikel 52.7 i stadgan vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.

När en nationell domstol tillämpar unionsrätt ska den alltså respektera bestämmelserna i stadgan. Stadgan kan, i likhet med fördragen, också bli föremål för tolkning av unionens domstolar. Några remissinstanser har pekat på att utformningen av stadgan kan leda till tillämpningssvårigheter. Regeringen instämmer i att det materiella innehållet i stadgans rättigheter kan komma att påverkas av framtida praxis från EU-domstolen och denna praxis kan därigenom få betydelse för tillämpningen av unionsrätten i Sverige. I detta hänseende skiljer sig emellertid inte stadgans bestämmelser från fördragets bestämmelser. EG-domstolen tillämpar redan motsvarande rättighetsskydd som i stadgan i sin rättspraxis. Det kan inte uteslutas att utvecklingen i praxis kan komma att få ekonomiska konsekvenser när det gäller den nationella tillämpningen av exempelvis de sociala trygghetssystemen. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* menar att det bl.a. mot denna bakgrund finns behov av att följa de närmaste årens utveckling av stadgans tillämpning noga och föreslår en gemensam utvärdering av regeringskansliet och SKL. Regeringen delar SKL:s uppfattning om att en utvärdering av utvecklingen av stadgans tillämpning kontinuerligt bör göras men anser att formerna för denna utvärdering får övervägas ytterligare.

I ett väsentligt hänseende skiljer sig dock stadgeartiklarna från artiklarna i fördragen. Stadgan kan nämligen inte utgöra rättslig grund för antagandet av rättsakter. Det anges tydligt att den inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter (den nya artikel 6.1 andra stycket i det ändrade EU-fördraget och artikel 51.2 i stadgan). Av bestämmelsen i det ändrade EU-fördraget framgår att stadgan inte på något sätt ska utöka unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen. Det bekräftas

också i en *gemensam förklaring (1) om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*.

Stadgan kan således inte användas för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Vidare får ingen bestämmelse i stadgan tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt Europakonventionen, samt i medlemsstaternas författningar (artikel 53 i stadgan).

Polens och Förenade kungarikets tillämpning av stadgan regleras i ett särskilt protokoll som fogas till EU-fördraget och EUF-fördraget. I *protokollet om Polens och Förenade kungarikets tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* klargörs tillämpningen av stadgan i förhållande till dessa medlemsstaters lagar och administrativa åtgärder samt möjligheten till rättslig prövning i nämnda medlemsstater.

Några remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, anser att protokollet innebär att tillämpningen av stadgan tillåts begränsas i två medlemsstater. *Sveriges advokatsamfund* anser att det strider mot själva rättsstatsprincipen och principen om alla EU-medborgares likhet inför lagen.

Enligt regeringens bedömning torde protokollet i praktiken ha marginell betydelse. Protokollet påverkar inte heller enligt regeringens mening, andra EU-medlemsstaters tillämpning av stadgan. Ytterst kommer protokollets innebörd, liksom innebörden av EU-rätten och stadgan i övrigt, att få klargöras genom framtida praxis från EU-domstolen.

Stadgan tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (7.2.9 och 7.2.10) samt i avsnitt 14.7 om EU-domstolen.

(Se artikel 1.8 i Lissabonfördraget.)

I det följande lämnas en redogörelse för innehållet i stadgan.

### *Ingressen*

I ingressen anges ett antal utgångspunkter för stadgan. Här bekräftas att Europas folk mellan sig har skapat en allt fastare sammanslutning och har beslutat att dela en fredlig framtid på grundval av gemensamma värden, att EU bygger på odelbara och universella värden om människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen.

Vidare bekräftas att unionen ska söka främja en balanserad och hållbar utveckling och ska trygga fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital samt etableringsfriheten. Det är bl.a. mot denna bakgrund som medborgarnas rättigheter bör göras mer synliga. Stadgan ska tolkas av unionens och medlemsstaternas domstolar med vederbörlig hänsyn till de förklaringar som finns till stadgan. Åtnjutandet av stadgans rättigheter

medför ansvar och skyldigheter mot andra människor, mot mänskligheten och mot kommande generationer. Slutligen slås fast att Europeiska unionen erkänner de rättigheter, friheter och principer som stadgan innehåller.

### *Värdighet*

Avdelning I (artiklarna 1–5) bär rubriken Värdighet. Den första artikeln utgör också en bestämmelse om människans värdighet (artikel 1). Människans värdighet är okränkbar och människans värdighet ska respekteras och skyddas. Vidare finns bestämmelser om rätt till liv (artikel 2) och rätt till integritet (artikel 3). Var och en har rätt till liv och ingen får dömas till döden eller avrättas. Var och en har rätt till fysisk och mental integritet. Inom medicin och biologi ska i synnerhet förbudet mot rashygieniska metoder och förbud mot reproduktiv kloning av människor respekteras. Vidare återfinns här förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling (artikel 4) och förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel (artikel 5).

Bestämmelserna i denna avdelning har enligt förklaringarna sin grund framför allt i FN:s allmänna förklaring 1948 om de mänskliga rättigheterna och Europakonventionen.

### *Friheter*

Avdelning II (artiklarna 6–19) bär rubriken Friheter. Avdelningen innehåller bestämmelser om rätt till frihet och säkerhet (artikel 6) och respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7). Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Vidare innehåller avdelningen bestämmelser om skydd av personuppgifter (artikel 8). Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och en oberoende myndighet ska kontrollera att reglerna efterlevs.

Det finns också bestämmelser om rätt att ingå äktenskap och rätt att bilda familj (artikel 9) och att var och en ska ha rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 10).

Yttrandefrihet och informationsfrihet behandlas också, liksom att mediernas frihet och mångfald ska respekteras (artikel 11). Mötes- och föreningsfrihet (artikel 12), frihet för konsten och vetenskapen (artikel 13), rätt till utbildning (artikel 14), fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel 15), näringsfrihet (artikel 16), rätt till egendom (artikel 17), rätt till asyl (artikel 18) och skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19) är andra fri- och rättigheter som också omfattas av denna avdelning.

Enligt förklaringarna har huvuddelen av bestämmelserna i denna avdelning helt eller delvis sin grund i Europakonventionen. När det gäller bestämmelserna om rätt till utbildning (artikel 14), rätt till egendom (artikel 17) samt skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19) har grunderna i huvudsak hämtats från tilläggsprotokollen till konventionen. I vissa fall har bestämmelserna helt eller delvis sin grund i

artiklar i EG-fördraget och rättsakter som utfärdats med stöd av dessa. Det gäller bestämmelserna om skydd av personuppgifter (artikel 8), som i huvudsak hämtar sin grund i artikel 286 i nuvarande EG-fördrag samt direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Det gäller också bestämmelserna om rätt till asyl (artikel 18) som hämtar sin grund i artikel 63 i EG-fördraget. I andra fall har det i förklaringarna i första hand gjorts hänvisningar till den rättspraxis som vuxit fram genom EG-domstolens domar. Det gäller exempelvis bestämmelsen om näringsfrihet (artikel 16) och bestämmelsen om att mediernas frihet och mångfald ska respekteras (artikel 11). Bestämmelserna om mötes- och föreningsfrihet (artikel 12) motsvarar bestämmelserna i Europakonventionen och bestämmelserna om fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel 15) bygger i huvudsak på bestämmelser i den Europeiska sociala stadgan och gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter.

### *Jämlikhet*

Avdelning III (artiklarna 20–26) bär rubriken Jämlikhet. Alla människor ska vara lika inför lagen (artikel 20) och all diskriminering på grund av nationalitet eller på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden (artikel 21). Vidare finns här bestämmelser om kulturell, religiös och språklig mångfald (artikel 22), jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 23), barnets rättigheter (artikel 24), äldres rättigheter (artikel 25) samt integrering av personer med funktionshinder (artikel 26).

*Jämställdhetsombudsmannen* anser att stadgan bör leda till positiva följder såvitt avser bekämpningen av diskriminering och främjande av jämställdheten (i enlighet med artikel 23 i stadgan).

Alla människors likhet inför lagen är enligt förklaringarna en allmän rättslig princip som återfinns i alla europeiska konstitutioner och som av EG-domstolen fastställts vara en grundläggande princip i gemenskapsrätten. Bestämmelserna om icke-diskriminering (artikel 21), kulturell, religiös och språklig mångfald (artikel 22) och jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 23) bygger i huvudsak på artiklar från nuvarande EG-fördrag. Det poängteras särskilt att bestämmelserna om icke-diskriminering inte skapar någon befogenhet att anta antidiskrimineringslagar. En sådan befogenhet, med delvis annan räckvidd, ges i EUF-fördraget (artikel 16e). Bestämmelsen i stadgan om icke-diskriminering träffar endast diskriminering från unionens egna institutioner och organ samt diskriminering från medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Bestämmelsen om jämställdhet mellan kvinnor och män bygger, förutom på artiklar i EG-fördraget, på den reviderade sociala stadgan, gemenskapsstadgan om arbetstagares rättigheter och rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor. Barnets

rättigheter (artikel 24) bygger på FN:s konvention om barnets rättigheter, som antogs av FN:s generalförsamling 1989. De äldres rättigheter (artikel 25) och integrering av personer med funktionshinder (artikel 26) har sin grund i den Europeiska sociala stadgan och gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter.

### *Solidaritet*

Avdelning IV (artiklarna 27–38) bär rubriken Solidaritet. Avdelningen innehåller till största delen bestämmelser som rör arbetslivet och arbetstagarnas rättigheter. Här finns emellertid också bestämmelser om hälsoskydd, tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, miljöskydd och konsumentskydd.

Arbetstagarna eller deras representanter ska på lämpliga nivåer garanteras rätt till information och samråd (artikel 27). Arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, har i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk (artikel 28). Var och en ska ha rätt till kostnadsfri arbetsförmedling (artikel 29), varje arbetstagare ska ha rätt till skydd mot uppsägning utan saklig grund (artikel 30) och varje arbetstagare ska ha rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden och rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt ha rätt till dygns- och veckovila och årlig betald semester (artikel 31). Barnarbete är förbjudet (artikel 32) och skyddet av familjen på det rättsliga, ekonomiska och sociala planet ska säkerställas (artikel 33). Unionen ska erkänna och respektera rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis (artikel 34).

Var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis (artikel 35). Unionen ska för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med fördragen (artikel 36). En hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling (artikel 37) och en hög nivå ifråga om konsumentskydd ska tryggas i unionens politik (artikel 38).

*Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Landsorganisationen i Sverige (LO)* välkomnar särskilt bestämmelserna om arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget samt om förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder (artiklarna 27 och 28 i stadgan).

Löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout är redan enligt en bestämmelse i nuvarande artikel 137.5 i EG-fördraget undantagen från EU:s lagstiftningskompetens. Motsvarande bestämmelse

finns i EUF-fördraget. Det finns således inte någon rättslig grund för unionen att anta lagstiftning som skulle inskränka eller på annat sätt reglera den nationella strejkrätten. Att stadgan görs rättsligt bindande innebär inte någon förändring i det avseendet. Däremot kan som påpekats ovan det materiella innehållet i stadgans rättigheter, t.ex. rätten att vidta fackliga stridsåtgärder, komma att påverkas av framtida praxis från EU-domstolen.

Grunderna för hälsoskydd (artikel 35), miljöskydd (artikel 37) och konsumentskydd (artikel 38) har hämtats från bestämmelser i det nuvarande EG-fördraget och EUF-fördraget. När det gäller hälsoskydd har inspiration också hämtats från den Europeiska sociala stadgan. Bestämmelsen om miljöskydd har dessutom inspirerats av vissa nationella författningar. Tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 36) överensstämmer enligt förklaringarna till stadgan fullt ut med artikel 16 i EUF-fördraget.

### *Medborgarnas rättigheter*

Avdelning V (artiklarna 39–46) bär rubriken Medborgarnas rättigheter. Avdelningen innehåller bestämmelser om rösträtt och valbarhet. Varje unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten (artikel 39). Varje unionsmedborgare ska vidare ha rösträtt och vara valbar i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten (artikel 40). Vidare finns bestämmelser om rätt till god förvaltning (artikel 41), rätt till tillgång till handlingar (artikel 42) samt bestämmelser om Europeiska ombudsmannen (artikel 43). Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att vända sig till Europeiska ombudsmannen vid missförhållanden i unionens institutioners, organs eller byråers verksamhet, med undantag för Europeiska unionens domstol då den utövar sina domstolsfunktioner. Slutligen finns bestämmelser om rätt att göra framställningar till Europaparlamentet (artikel 44), om rörelse- och uppehållsfrihet inom medlemsstaternas territorier (artikel 45) samt om diplomatiskt och konsulärt skydd (artikel 46).

Huvuddelen av artiklarna i denna avdelning motsvarar bestämmelser som återfinns i EUF-fördraget. Bestämmelsen om rätten till god förvaltning (artikel 41) som handlar om att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer har också vuxit fram ur EG-domstolens rättspraxis, där bland annat god förvaltning slagits fast som en allmän rättsprincip.

### *Rättskipning*

Avdelning VI (artiklarna 47–50) bär rubriken Rättskipning och tar upp vissa principer som ska gälla för domstolar i deras rättstillämpning. I artikel 47 fastslås rätten till effektivt rättsmedel inför en opartisk domstol samt rätten till rättshjälp.

Artikel 6 grundar sig huvudsakligen på motsvarande bestämmelser i Europakonventionen och på den praxis som vuxit fram på detta område genom Europadomstolens och EG-domstolens avgöranden.

Sedan Sveriges inträde i EU har möjlighet till domstolsprövning införts på en rad områden där slutinstansen tidigare var myndigheter eller andra instanser som inte är domstolar. Det svenska processuella systemet har sålunda genomgått en anpassning till EU:s krav på domstolsprövning. Det bedöms att våra nationella regler om rättshjälp uppfyller de krav som ställs i stadgan.

Vidare innehåller avdelningen bestämmelser om att var och en som blivit anklagad för en lagöverträdelse ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts och han eller hon ska garanteras respekt för rätten till försvar (artikel 48). Vidare fastslås principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff (artikel 49) samt rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott (artikel 50).

Bestämmelserna grundar sig huvudsakligen på motsvarande bestämmelser i Europakonventionen och på den praxis som vuxit fram på detta område genom Europadomstolens och EG-domstolens avgöranden.

#### *Allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan*

Avdelning VII (artiklarna 51–54) bär rubriken Allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan. Avdelningen innehåller bestämmelser om stadgans tillämpningsområde (artikel 51), rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning (artikel 52), skyddsnivån (artikel 53) samt förbud mot missbruk av rättigheter (artikel 54).

#### *Tillämpningsområdet*

När det gäller tillämpningsområdet riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, bestämmelserna i stadgan till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iakttå principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen (artikel 51.1). Stadgan innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter. Inte heller medför den någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och den ändrar inte heller de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen (artikel 51.2).

Enligt de tidigare nämnda förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna är avsikten med denna artikel att tydligt slå fast att stadgan först och främst är tillämplig på unionens institutioner och organ, med iakttagande av subsidiaritetsprincipen. Med ”institutioner” avses Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och revisionsrätten. Uttrycket ”organ och byråer” används allmänt i

fördragen för att avse alla organ som inrättas genom fördragen eller sekundärrätten.

Det är emellertid inte bara unionens institutioner och organ som ska iaktta bestämmelser i stadgan utan också medlemsstaterna. I denna del hänvisar förklaringen till EG-domstolens rättspraxis som slagit fast att medlemsstaterna är skyldiga att respektera de grundläggande rättigheter som fastställts inom ramen för unionen endast när de fattar beslut inom tillämpningsområdet för unionsrätten. Medlemsstaternas skyldighet att iaktta stadgan inskränks således till de fall då medlemsstaten tillämpar unionsrätt. Regeln gäller såväl medlemsstatens centrala myndigheter som regionala och lokala instanser och offentliga organ när de tillämpar unionsrätten.

I förklaringen till denna artikel anges vidare att bestämmelserna i artikeln bekräftar att stadgan inte får medföra någon utvidgning av de befogenheter och uppgifter som unionen ges i fördragen. En motsvarande bestämmelse införs i EU-fördraget (artikel 6.1). Det handlar om att uttryckligen nämna det som logiskt följer av subsidiaritetsprincipen och av att unionen endast har de befogenheter den har tilldelats. Stadgan utgör alltså inte i sig någon rättslig grund för unionen att agera lagstiftare. De grundläggande rättigheter som garanteras i unionen har endast verkan inom ramen för de befogenheter som fastställs i fördragen.

#### *Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning*

När det gäller rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning anges att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52).

I förklaringen anges att artikel 52 behandlar begränsningssystemet. I den använda formuleringen har, enligt förklaringen, inspiration hämtats från EG-domstolens rättspraxis enligt följande: ”Det följer emellertid av en väl etablerad rättspraxis att dessa rättigheter kan begränsas, särskilt inom ramen för en gemensam organisation av marknaden, förutsatt att dessa begränsningar faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som gemenskapen eftersträvar och i förhållande till dessa mål inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva innehållet i dessa rättigheter.”

Det är både naturligt och nödvändigt att det finns en möjlighet att begränsa de rättigheter och friheter som finns i stadgan. I såväl Europakonventionen som i regeringsformen finns utrymme för att de fri- och rättigheter som garanteras medborgaren får begränsas om vissa förutsättningar är uppfyllda. Att mer precist ange i vilka fall de olika rättigheterna får begränsas så att tolkningsfrågor helt kan undvikas har inte varit möjligt och är inte heller lämpligt. Skyddet för grundläggande rättigheter är till sin karaktär ett rättsområde som utvecklas i takt med att



### *Rättigheter som motsvarar rättigheter som finns i andra delar av fördragen*

De rättigheter som erkänns i stadgan och för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska, enligt stadgan, utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa (artikel 52.2).

I förklaringen anges att denna bestämmelse tar sikte på rättigheter som redan uttryckligen garanterades i EG-fördraget och har erkänts i stadgan och som nu finns i fördragen (framför allt de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet). I artikel 52.2 klargörs det att dessa rättigheter även i fortsättningen ska utövas på de villkor och med de begränsningar som gäller för den unionsrätt som de grundas på och som fastställs i fördragen. Det rättighetssystem som följer av EG-fördraget och som nu återfinns i fördragen ändras inte av stadgan.

### *Rättigheter som motsvarar rättigheter som garanteras i Europakonventionen*

I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen ska de, enligt stadgan, ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar dock inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd (artikel 52.3).

Enligt förklaringen syftar denna bestämmelse till att trygga det nödvändiga sammanhanget mellan stadgan och Europakonventionen genom att fastställa regeln att rättigheterna i denna stadga, i den mån de svarar mot rättigheter som garanteras även i konventionen, ska ha samma innebörd och räckvidd, även i fråga om tillåtna begränsningar, som i konventionen. Därav följer särskilt att lagstiftaren vid fastställande av begränsningar i dessa rättigheter ska respektera samma normer som fastlagts i det detaljerade systemet för begränsningar i konventionen och som därigenom blir tillämpliga för de rättigheter som omfattas av denna punkt, utan att detta inkräktar på unionsrättens och Europeiska unionens domstols autonomi.

Vidare anges i förklaringen att hänvisningen till Europakonventionen gäller såväl konventionen som protokollen. De garanterade rättigheternas innebörd och räckvidd bestäms inte endast av ordalydelsen i dessa instrument utan också av rättspraxis vid Europadomstolen och Europeiska unionens domstol. Syftet med den sista meningen i bestämmelsen är att göra det möjligt för unionen att säkerställa ett mer omfattande skydd. I alla händelser får den skyddsnivå som erbjuds genom stadgan aldrig vara lägre än den som garanteras i konventionen.

Några remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, *Säkerhetspolisen*, *Stockholms universitet*, *Handikappombudsmannen* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, har haft synpunkter på hur de olika rättighetssystemen ska förhålla sig till varandra och hur tillämpningen är tänkt att se ut.

Regeringen vill betona att för nationella myndigheter och domstolar är stadgan i de delar den motsvarar Europakonventionens fri- och rättigheter inte avsedd att medföra några förändringar. Artiklarna i Europakonventionen innehåller de grundläggande fri- och rättigheter som fortfarande ska gälla. Se även avsnitt 14.7 om EU-domstolen under rubriken Förhållandet mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna.

#### *Medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner*

I den mån som grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i stadgan, ska rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner (artikel 52.4).

Enligt förklaringen till denna punkt bör de berörda rättigheterna, hellre än en rigorös ”minsta gemensamma nämnare”, tolkas så att de erbjuder en högre skyddsnivå som är adekvat för unionsrätten och i harmoni med de gemensamma konstitutionella traditionerna.

Av förklaringarna till stadgan framgår att de rättigheter som avses i denna artikel är de som har erkänts av domstolen sedan den konstaterat att en rättighet återfinns i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, som t.ex. rätten till egendom i artikel 17 i stadgan.

#### *Genomförande av principerna i stadgan*

Enligt stadgetexten får de bestämmelser i stadgan som innehåller principer genomföras genom lagstiftningsakter och verkställighetsakter som beslutas av unionens institutioner, organ och byråer och genom medlemsstaternas akter när de vid utövandet av sina respektive befogenheter genomför unionsrätten. De får endast prövas i domstol med avseende på tolkningen av dem och avgöranden om sådana akters laglighet (artikel 52.5).

Enligt förklaringen klargörs i denna bestämmelse gränsdragningen mellan ”rättigheter” och ”principer” i stadgan. Enligt denna gränsdragning ska subjektiv rätt respekteras medan principer ska iakttas. Principerna får genomföras genom lagstiftningsakter eller verkställighetsakter och de blir viktiga för domstolarna endast när sådana akter tolkas eller ses över. De ger dock inte upphov till krav på positiv särbehandling från unionens institutioner eller medlemsstaternas myndigheter. Som exempel på principer anges i förklaringen äldres rättigheter (artikel 25), integrering av person med funktionshinder (artikel 26) samt miljöskydd (artikel 37). Det ges i förklaringen även exempel på artiklar som innehåller inslag både av rättigheter och principer, nämligen jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 23), familjeliv och yrkesliv (artikel 33) och social trygghet, socialt stöd och stöd till boendet (artikel 34).

Av de flesta artiklarna i stadgan framgår tydligt om de innehåller rättigheter eller principer. Endast ett fåtal artiklar kan sägas innehålla både rättigheter och principer. Förklaringarna ger dock tillräcklig, om än

inte fullständig vägledning. Den slutliga bedömningen av de artiklar som kan anses oklara får därför ytterst lämnas till rättstillämpningen. Prop. 2007/08:168

### *Beaktande av nationell lag och praxis samt förklaringarna till stadgan*

Enligt stadgetexten ska nationell lagstiftning och praxis beaktas fullt ut i enlighet med vad som anges i stadgan (artikel 52.6) och förklaringarna som finns till vägledning för tolkningen ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar (artikel 52.7).

### *Skyddsnivån*

När det gäller skyddsnivån anges i stadgan att ingen bestämmelse i stadgan får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt Europakonventionen, samt i medlemsstaternas författningar (artikel 53).

### *Förbud mot missbruk av rättigheter*

När det slutligen gäller förbud mot missbruk av rättigheter anges i stadgan att ingen bestämmelse i stadgan får tolkas som att den medför rätt att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att sätta ur spel någon av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan eller att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges i stadgan (artikel 54).

## 12.2 Anslutning av unionen till Europakonventionen

|   |
|---|
| <p><b>Sammanfattning:</b> Det införs en bestämmelse i EU-fördraget om att unionen ska ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.</p> |
|---|

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser välkomnar att unionen ska ansluta sig till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Sålunda är bland andra *Brottsoffermyndigheten*, *Migrationsverket*, *Statens folkhälsoinstitut*, *Barnombudsmannen*, *Kronofogdemyndigheten*, *Handikappombudsmannen*, *Svenska Kyrkan*, *IOGT-NTO*, *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)*, *Sveriges Kristna Råd* och *Unga Européer* positiva till förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* anser att fördelen med att unionen ansluter sig till Europakonventionen är att det kommer att stå klart att Europadomstolen är överordnad EG-domstolen vid bedömningen om EU:s institutioner eller medlemsstaterna i genomförandet av unionsrätten når upp till Europakonventionens krav. Samtidigt har Europadomstolen, enligt *Kammarrätten i Stockholm*, i senare års rättspraxis klargjort att den i första hand ser det som EG-

domstolens uppgift att svara för rättighetsskyddet vid genomförandet av gemenskapsamarbetet. *Länsstyrelsen Uppsala län* anser att unionens anslutning till Europakonventionen förhoppningsvis kommer att utveckla den enskilde medborgarens rättigheter ytterligare. *Örebro universitet* anser att demokratin stärks till följd av att unionen ansluter sig till Europakonventionen. *Handikappombudsmannen* anser att en anslutning kommer att ge ett överskådligt och enhetligt skydd i medlemsstaterna och EU:s institutioner, organ och byråer. *Handikappombudsmannen* menar att genom en anslutning ställs EU:s verksamhet under en extern kontroll av ett organ som har ett högt förtroende bland unionens medborgare vilket kan öka unionens legitimitet och förankring. *SIOS* välkomnar att förbuden mot diskriminering ges en tydlig och horisontell betydelse inom EU, genom att unionen ansluter sig till Europakonventionen.

*Högsta domstolens ledamöter* har pekat på att det kan uppstå en konkurrenssituation mellan Europadomstolen och EU-domstolen i fråga om uttolkningen av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd. *Justitiekanslern* konstaterar att det alltjämt kvarstår oklarheter vad gäller de rättsliga effekterna av att EU ska ansluta sig till Europakonventionen samt att dessa frågor därmed i betydande grad kommer att överlämnas till rättstillämpningen.

**Bakgrund:** Sedan en tid tillbaka har på Europainivå förts en diskussion om en eventuell anslutning av unionen till Europakonventionen. Såväl Europaparlamentet som kommissionen har förespråkat en sådan anslutning. Här i Sverige har riksdagen vid flera tillfällen förespråkat en sådan anslutning (bet. 2002/03:KUU1, rskr. 2002/03:140 och bet. 2003/04:KUU1, rskr. 2003/04:57).

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs en bestämmelse i EU-fördraget om att unionen ska ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 6.2). Enligt särskilda bestämmelser som införs i EUF-fördraget (artikel 188n.6 och 188n.8) ska rådet anta ett beslut om ingående av avtalet om unionens anslutning till Europakonventionen med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Beslutet om avtalets ingående träder i kraft först sedan det har godkänts av EU-medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser (se även avsnitt 25.4.4). Unionen ges härigenom en rättslig grund för anslutning som för närvarande saknas.

Även Europarådet har skapat en rättslig grund för att unionen ska kunna ansluta sig till Europakonventionen. Detta har åstadkommit genom en särskild bestämmelse i protokoll nr 14 till Europakonventionen, vilket dock ännu inte trätt i kraft. Artikel 17 i detta protokoll föreskriver att det ska införas ett nytt stycke i artikel 59 i konventionen, enligt vilket Europeiska unionen får ansluta sig till konventionen. Det återstår dock att lösa en del rättsliga frågor när det gäller anslutningen. En anslutning kräver formella beslut både av EU och av Europarådet.

Lissabonfördraget anger att anslutningen inte ska ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen. I ett *protokoll om artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och*

de grundläggande friheterna anges att det kommande anslutningsavtalet ska avspegla nödvändigheten av att bevara unionens och unionsrättens särdrag. Detta gäller särskilt vid unionens deltagande i kontrollmyndigheterna enligt Europakonventionen och när det gäller de mekanismer som är nödvändiga för att säkerställa att talan som väcks av icke-medlemsstater och framställningar från enskilda korrekt riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Viljan att särdragen i unionens rättsordning ska bevaras vid en anslutning har även kommit till uttryck i en *gemensam förklaring (2) till artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen*. I förklaringen noteras vidare den regelbundna dialogen mellan Europeiska unionens domstol och Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och att en sådan dialog kan förstärkas när unionen ansluts till Europakonventionen.

Regeringen anser att det finns all anledning att välkomna en anslutning av unionen till Europakonventionen. En anslutning kommer att ge ett överskådligt och enhetligt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna i medlemsstaterna och i EU:s institutioner, organ och byråer. Vidare garanterar en anslutning att EU:s verksamhet ställs under extern kontroll och den bidrar till att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter säkerställs i hela Europa, inte bara inom EU. Som nämnts ovan återstår en del rättsliga frågor att lösa i det avtal som ska slutas mellan Europarådet och EU.

Regeringen avser att även fortsättningsvis ta aktiv del i det återstående arbetet med att få anslutningen till stånd så snart som möjligt. I fråga om den befarade konkurrenssituationen mellan Europadomstolen och EU-domstolen i fråga om uttolkningen av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd bedömer regeringen att Europadomstolens ställning som främsta uttolkare av Europakonventionen inte skulle riskeras i och med en anslutning. Samarbetet mellan domstolarna har hittills fungerat väl och deras respektive tolkningar av Europakonventionen har i allt väsentligt gått i samma riktning.

Europakonventionen tas också upp i avsnitt 14.7 om EU-domstolen.  
(Se artikel 1.8 i Lissabonfördraget.)

### 12.3 Tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskap i unionen

**Sammanfattning:** I de nuvarande fördragen finns bestämmelser med förfaranden för tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskapet i unionen. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i dessa bestämmelser.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan.

**Bakgrund:** I artikel 7 i EU-fördraget 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 EU-fördraget. Vidare finns en s.k. varningsmekanism som kan tillämpas redan vid risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de

grundläggande principerna. I artikel 309 i EG-fördraget finns bestämmelser om vilka följer sådana beslut om sanktionsförfaranden mot en medlemsstat får med avseende på EG-fördraget.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget görs vissa ändringar i nuvarande artikel 7 i EU-fördraget som innehåller bestämmelser med förfaranden för tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskapet i unionen. Bl.a. ersätts hänvisningen till åsidosättande av ”principer” av en hänvisning till åsidosättande av unionens gemensamma värden som anges i artikel 1a i det ändrade EU-fördraget. Dessa värden behandlas ovan i avsnitt 9 men här kan ändå sägas att det i huvudsak är fråga om samma principer som gällt hittills. Övriga ändringar är av mer teknisk natur.

Vidare får artikel 309 i det gällande EG-fördraget en ny lydelse genom Lissabonfördraget. Artikeln i dess nya lydelse kommer att innehålla de regler om röstförfaranden som ska tillämpas i Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet i de situationer som omfattas av artikel 7 i det ändrade EU-fördraget. Lissabonfördraget innebär inte några ändringar i substans i dessa bestämmelser. Röstreglerna i rådet förändras dock genom Lissabonfördraget (se avsnitt 14.4). Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet enligt artikel 205.3 i EUF-fördraget finns i artikel 3.4 i ett *protokoll om övergångsbestämmelser* som fogas till EU-fördraget, EUF-fördraget och Euratomfördraget.

(Se artiklarna 1.9 och 2.291 i Lissabonfördraget.)

## 13 Unionens befogenheter

### 13.1 Grundläggande principer för unionens befogenheter

**Sammanfattning:** En ny bestämmelse om grundläggande principer för unionens befogenheter införs i EU-fördraget. Bestämmelsen slår på ett tydligare sätt än i dag fast de grundläggande principer som gäller för unionens befogenheter. Det anges att de befogenheter som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna.

**Remissinstanserna:** *Glesbygdsverket, Solna stad, Stockholms stad, Malmö kommun, Halmstads kommun, Stockholms läns landsting och Norrbottens läns landsting* är positiva till att subsidiaritetsprövningen ska innehålla en bedömning av om målen för en planerad åtgärd i tillräcklig utsträckning kan uppnås även på lokal eller regional nivå. *Jönköpings kommun* anser att ambitionen att verkligen fatta beslut så nära medborgarna som möjligt ökar möjligheterna att höja förtroendet för EU hos medborgarna och att besluten blir bättre.

**Bakgrund:** Samarbetet inom EU och EG vilar på principen om tilldelade befogenheter, dvs. institutionerna har de befogenheter som medlemsstaterna har beslutat att tilldela dem. De nuvarande fördragen innehåller en mängd bestämmelser och principer för utövande av dessa

befogenheter. I artikel 5 i EG-fördraget anges principen om tilldelade befogenheter, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs en ny artikel 3b i EU-fördraget. Den nya bestämmelsen innehåller grundläggande principer för utövandet av unionens befogenheter. Bestämmelsen ersätter nuvarande artikel 5 i EG-fördraget. De grundläggande principerna är *principen om tilldelade befogenheter*, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av dessa befogenheter.

Enligt principen om tilldelade befogenheter ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. På samma sätt som enligt de nuvarande fördragen härleds alltså EU:s agerande ur de befogenheter som medlemsstaterna tilldelar unionen. Till skillnad mot de nuvarande fördragen anges uttryckligen i den nya bestämmelsen att de befogenheter som inte har tilldelats unionen i fördragen tillhör medlemsstaterna. Det understryks även i artikel 3a.1 i det ändrade EU-fördraget och i en *gemensam förklaring (18) om avgränsningen av befogenheter* som konferensen antog. Principen om tilldelade befogenheter är av grundläggande betydelse för såväl den politiska som den rättsliga kontrollen av hur unionen utövar sin makt.

Enligt *subsidiaritetsprincipen* ska unionen vidta en åtgärd endast om målet som ska uppnås inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva (och därför bättre kan uppnås på unionsnivå). En nyhet är att subsidiaritetsprövningen ska innehålla en bedömning av om målen för en planerad åtgärd i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna även på regional eller lokal nivå. På de områden där unionen har exklusiva befogenheter tillämpas inte subsidiaritetsprincipen.

Enligt *proportionalitetsprincipen* ska unionen inte vidta någon åtgärd som till innehåll och form går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i enlighet med ett *protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*, som fogas till EU-fördraget och EUF-fördraget. De nationella parlamenten får ökade möjligheter att pröva dessa principer. Enligt protokollet finns en politisk mekanism som ger de nationella parlamenten möjlighet att kontrollera att subsidiaritetsprincipen efterlevs. Protokollet behandlas närmare i avsnitt 15.

(Se artikel 1.6 i Lissabonfördraget.)

## 13.2 Unionens befogenheter – Kategorier och områden

**Sammanfattning:** Bestämmelser om indelning av unionens befogenheter i kategorier och områden införs i EUF-fördraget. Därmed blir befogenhetsfördelningen inom unionen mer överskådlig och det blir lättare att utkräva ansvar. Unionens befogenheter indelas i tre kategorier.

Indelningen görs utifrån den befogenhet att lagstifta som unionen har tilldelats och beroende på om denna befogenhet tilldelats unionen ensam (exklusiv befogenhet), tillsammans med medlemsstaterna (delad befogenhet) eller om den i huvudsak omfattas av medlemsstaternas befogenhet (stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder).

En särskild bestämmelse införs i EUF-fördraget för att klargöra den särskilda karaktären hos samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

En särskild bestämmelse införs också i EUF-fördraget för att klargöra att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är av särskild art. Tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen utvidgas och den parlamentariska kontrollen av klausulens användning stärks.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, *Säkerhetspolisen*, *Tullverket*, *Konsumentverket*, *Svenskt Näringsliv* och *Unga Européer*, välkomnar den tydligare fördelningen av befogenheter mellan EU och dess medlemsstater som Lissabonfördraget ger uttryck för. *Kammarrätten i Stockholm* anser att indelningen i olika befogenhetskategorier bidrar till att skapa förutsättningar för en tydligare bild av avgränsningen av unionens befogenheter, vilket är bra. *Unga Européer* anser att det finns ett demokratiskt värde i att det nu blir lättare att se och förklara vilken nivå som har ansvar för en viss fråga.

*Kammarrätten i Stockholm* och *Riksorganisationen Verdandi* har yttrat sig över flexibilitetsklausulen. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.3.

**Bakgrund:** Nuvarande EG-fördrag innehåller inte några bestämmelser som indelar unionens befogenheter i kategorier och områden.

Eftersom det inte varit möjligt att förutse alla eventuella fall där institutionerna kan behöva agera för att uppfylla gemenskapens mål utgör artikel 308 i EG-fördraget en restkompetens. Rådet kan med stöd av restkompetensen i denna bestämmelse vidta nödvändiga åtgärder för att, inom ramen för den gemensamma marknaden, förverkliga gemenskapens mål om fördraget inte innehåller nödvändiga befogenheter.

## Förhandlingsresultatet

### *Allmänt*

Genom Lissabonfördraget införs en ny avdelning I med rubriken ”Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden” och de nya artiklarna 2a–2e i första delen i EUF-fördraget.

I de nya bestämmelserna beskrivs unionens olika befogenhetskategorier och det anges mer i detalj för varje kategori vilka följder unionens sätt att utöva sina befogenheter leder till när det gäller medlemsstaternas befogenheter. Indelningen i huvudsakliga befogenhetskategorier syftar till att skapa ökad tydlighet och överskådlighet samt underlätta ansvarsutkrävandet.

Unionens befogenheter delas in i tre huvudkategorier utifrån den befogenhet att lagstifta som unionen tilldelats allteftersom denna befogenhet har tilldelats unionen ensam (exklusiv befogenhet), delas



mellan unionen och medlemsstaterna (delad befogenhet) eller i huvudsak omfattas av medlemsstaternas befogenhet (områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder).

Omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter fastställs för varje område i fördragen (artikel 2a.6 i EUF-fördraget). Syftet med hänvisningen är att ange att räckvidden för och unionens befogenheter på varje område avgörs av de särskilda bestämmelserna i fördragen. Härigenom säkerställs att det inte görs några ändringar i förhållande till den nuvarande situationen utöver dem som regeringskonferensen uttryckligen har beslutat.

Ändringar i sak när det gäller befogenhetsfördelningen rör sådana politikområden där fördragsbestämmelserna även i övrigt har reviderats på ett mer övergripande sätt. Detta gäller särskilt området med frihet, säkerhet och rättvisa som redovisas närmare i avsnitt 23.4. Samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik har inte kunnat inordnas under de tre huvudkategorier som unionens befogenheter indelats i. I EUF-fördraget införs särskilda bestämmelser i syfte att beakta att unionens befogenheter på dessa områden är av särskild art (artiklarna 2a.3 och 2d).

För att klargöra att även samordningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är av särskild art införs en bestämmelse i EUF-fördraget. Enligt bestämmelsen har unionen befogenheter att fastställa och genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik, i enlighet med vad som framgår av EU-fördraget (artikel 2a.4, se vidare avsnitt 25.2 och 25.3).

Genom Lissabonfördraget utvidgas även tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen i nuvarande artikel 308 i EG-fördraget och den parlamentariska kontrollen av klausulens användning stärks. Den nya flexibilitetsklausulen motsvarar dock i sina huvuddrag nuvarande klausul.

I artikel 48.2 i det ändrade EU-fördraget och i en *gemensam förklaring (18) om avgränsningen av befogenheter* anges särskilt att företrädarna för medlemsstaternas regeringar som samlas i en regeringskonferens får i enlighet med det ordinarie ändringsförfarandet besluta att ändra de fördrag som ligger till grund för unionen, inklusive för att utöka eller minska de befogenheter som tilldelas unionen i fördragen (beträffande ordinarie ändringsförfarandet se avsnitt 26.1)

(Se artiklarna 2.12 och 2.289 i Lissabonfördraget.)

### *Områden med exklusiva befogenheter*

På de områden där unionen har exklusiv befogenhet får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter, medan medlemsstaterna får göra detta endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra akter som har antagits av unionen.

Unionen ska ha exklusiv befogenhet på följande områden:

- a) Tullunionen.
- b) Fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion.

- c) Den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta.
- d) Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.
- e) Den gemensamma handelspolitiken.

Unionen ska även ha exklusiv befogenhet att ingå internationella avtal om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt, eller om ingåendet är nödvändigt för att den ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa (artikel 2b.2 i EUF-fördraget). Bestämmelsen återspeglar i huvudsak EG-domstolens rättspraxis avseende unionens exklusiva befogenhet när det gäller ingåendet av internationella avtal. Internationella avtal behandlas närmare i avsnitt 25.4.4.

Förteckningen över områdena med exklusiv befogenhet är uttömmande. På de områden där unionen har exklusiv befogenhet tillämpas inte subsidiaritetsprincipen.

#### *Områden med delade befogenheter*

På områden med delad befogenhet har både unionen och medlemsstaterna befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter. Medlemsstaterna utövar sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den. I en *gemensam förklaring (18) om avgränsningen av befogenheter* klargörs bl.a. att den sistnämnda situationen kan uppstå när de behöriga unionsinstitutionerna beslutar att upphäva en lagstiftningsakt, särskilt för att säkerställa en ständig respekt för subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Rådet får, på initiativ av en eller flera av sina medlemmar (medlemsstaternas företrädare) och i enlighet med artikel 208 i EUF-fördraget, uppmana kommissionen att lägga fram förslag till upphävande av en lagstiftningsakt. Konferensen välkomnar att kommissionen förklarat att den ska ägna särskild uppmärksamhet åt dessa uppmaningar.

Unionen ska, enligt subsidiaritetsprincipen, endast utnyttja sin befogenhet om målen för den planerade åtgärden uppnås bättre på unionsnivå.

Unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter på följande huvudområden:

- a) Inre marknaden.
- b) Socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i EUF-fördraget.
- c) Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.
- d) Jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser.
- e) Miljö.
- f) Konsumentskydd.
- g) Transport.
- h) Transeuropeiska nät.
- i) Energi.

- j) Området med frihet, säkerhet och rättvisa.
- k) Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i EUF-fördraget.

De områden som omfattas av delad befogenhet är sådana som inte omfattas av exklusiv befogenhet eller är områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Genom att hänvisa till "huvudområden" i förteckningen över områden med delad befogenhet undviker man att närmare behöva fastställa varje område. Den exakta definitionen och räckvidden för varje område med delade befogenheter fastställs genom de relevanta bestämmelserna i fördragen. I ett *protokoll om utövandet av delade befogenheter* klargörs vidare med hänvisning till artikel 2a.2 i EUF-fördraget att när unionen har vidtagit åtgärder på ett visst område ska dess utövande av sina befogenheter på detta område endast omfatta de delar som styrs av unionsakten i fråga och således inte omfatta hela området.

Jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarandet av havets resurser, hör till områden med delad befogenhet. Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken hör till områden med exklusiv befogenhet (se ovan under exklusiva befogenheter). Bestämmelserna om jordbruk och fiskeri redogörs för närmare under avsnitt 23.3.1.

Det bör särskilt uppmärksammas att området med frihet, säkerhet och rättvisa omfattas av delad befogenhet. Det innebär bl.a. att unionen får delad befogenhet även för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (nuvarande tredje pelaren) i enlighet med vad som anges i EUF-fördraget. Samtidigt införs rättsliga grunder för att skapa en gemensam invandringspolitik och ett gemensamt asylsystem. Bestämmelserna på området med frihet, säkerhet och rättvisa redovisas närmare under avsnitt 23.4.

Vidare omfattas energi av uppräknningen över områden med delade befogenheter. En uttrycklig rättslig grund för detta område skapas i EUF-fördraget (artikel 176a). För bestämmelsen om energi redogörs närmare under avsnitt 23.3.9.

Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa hör till den delade befogenheten medan skydd för och förbättring av människors hälsa hör till områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Denna indelning återspeglas i den reviderade artikeln om folkhälsa i EUF-fördraget (artikel 152). Bestämmelsen om folkhälsa redovisas närmare under avsnitt 23.5.3.

Forskning och teknisk utveckling, där området för rymdfrågor ingår, samt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd har lagts in i separata bestämmelser för att understryka dessa områdens särprägel i förhållande till övriga områden som faller under delad befogenhet (artikel 2c.3 och 2c.4 i EUF-fördraget). Medlemsstaterna behåller sina befogenheter på dessa områden även om unionen utövar sina befogenheter. En särskild rättslig grund för rymdpolitik införs i EUF-fördraget (artikel 172a). Bestämmelserna om forskning, teknisk utveckling och rymden redovisas närmare under avsnitt 23.3.7.

Områdena för stödjande åtgärder definieras som områden där unionen ska ha befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, utan att för den skull ersätta medlemsstaternas befogenheter på dessa områden. De rättsligt bindande akter som antas av unionen på grundval av de särskilda bestämmelserna för dessa områden får inte innebära harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar.

Områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder är följande:

- a) Skydd för och förbättring av människors hälsa.
- b) Industri.
- c) Kultur.
- d) Turism.
- e) Utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott.
- f) Civilskydd.
- g) Administrativt samarbete.

Förteckningen över områdena med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder är uttömmande.

I EUF-fördraget upprättas särskilda rättsliga grunder för turism, idrottsfrågor, civilskydd samt administrativt samarbete vilka saknas i de nuvarande fördragen. Områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder behandlas närmare under avsnitt 23.5.

#### *Samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken*

Genom Lissabonfördraget införs i EUF-fördraget en särskild bestämmelse angående samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik samt tillämpliga delar av medlemsstaternas socialpolitik för att klargöra den särskilda karaktären hos denna samordning (artikel 2d). På detta område har det klargjorts att det är medlemsstaterna som ska samordna sin ekonomiska politik och sysselsättningspolitik inom unionen och att unionens befogenhet endast består av att meddela närmare föreskrifter om denna samordning (artikel 2a.3 i EUF-fördraget).

Medlemsstaterna ska samordna sin ekonomiska politik inom unionen särskilt genom rådets allmänna riktlinjer. Särskilda bestämmelser ska tillämpas på de medlemsstater som har euron som valuta. Unionen ska vidare vidta åtgärder för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik, särskilt genom att ange riktlinjer för denna politik. Unionen får även ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik.

Genom Lissabonfördraget bevaras den nuvarande grundstrukturen, där den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken utgör medlemsstaternas befogenhet och den monetära politiken utgör unionens exklusiva befogenhet (se ovan under områden med exklusiva befogenheter).

Genom Lissabonfördraget får flexibilitetsklausulen i artikel 308 i EG-fördraget en ny lydelse.

Artikel 308 i det gällande EG-fördraget ger gemenskapen befogenhet att vidta de åtgärder som behövs för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål, förutsatt att EG-fördraget i övrigt inte innehåller de nödvändiga befogenheterna. Artikeln kan sålunda bara användas om det inte finns en annan tillämplig rättslig grund i fördraget. EG-domstolen har vidare markerat att artikel 308 inte får användas för att utvidga gemenskapens befogenheter utöver den allmänna ram som följer av samtliga bestämmelser i fördraget, i synnerhet de bestämmelser i vilka gemenskapens uppgifter och åtgärder fastställs (yttrande 2/94 gemenskapens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, REG 1996 s. I-1759).

Genom Lissabonfördraget utvidgas tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen. Den nya klausulen ger unionen en flexibilitet att vidta åtgärder för att förverkliga ett bredare spektrum av unionsmålsättningar. Det förutsätts inte längre att åtgärderna ska inrymmas inom den gemensamma marknadens ram. Det räcker att en åtgärd från unionens sida är nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen och fördragen inte innehåller de nödvändiga befogenheterna för detta. I en *gemensam förklaring (41) till artikel 308 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* förklarar konferensen att hänvisningen till unionens mål avser de mål som anges i artikel 2.2 och 2.3 i det ändrade EU-fördraget och målen i artikel 2.5 i det ändrade EU-fördraget när det gäller yttre åtgärder enligt femte delen i EUF-fördraget. Vidare klargörs att det därför är uteslutet att en åtgärd som grundar sig på artikel 308 endast ska eftersträva mål som anges i artikel 2.1 i det ändrade EU-fördraget, dvs. målen att främja freden, unionens värden och folkens välfärd. I en *gemensam förklaring (42) till artikel 308 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* understryker konferensen den fasta rättspraxis som EU-domstolen givit uttryck för när det gäller tillämpningen av artikel 308, bl.a. att klausulen inte kan ligga till grund för en utvidgning av tillämpningsområdet för unionens befogenheter utöver den allmänna ram som skapas av bestämmelserna i fördragen som helhet, särskilt de bestämmelser i vilka unionens uppgifter och verksamhet fastställs. Vidare anges att klausulen under inga omständigheter kan användas som grund för antagande av bestämmelser som i sak skulle innebära en ändring av fördragen utan att det förfarande som fastställts för detta ändamål har följts.

Klausulens tillämpningsområde begränsas i praktiken av att Lissabonfördraget introducerar särskilda rättsliga grunder för åtgärder på vissa områden där nuvarande artikel 308 i EG-fördraget används. Exempel på sådana områden är

- immaterialrätt i en ny artikel 97a i EUF-fördraget,
- energi i en ny artikel 176a i EUF-fördraget,
- civilskydd i en ny artikel 176c i EUF-fördraget.

Det kommer dock fortfarande att vara nödvändigt att använda artikel 308 när det gäller åtgärder för vilka man inte introducerat någon särskild rättslig grund.

I flexibilitetsklausulen anges att de bestämmelser som antas på grundval av klausulen inte får innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar i de fall där fördragen utesluter en sådan harmonisering. Detta utesluter sådan harmonisering på områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (se artiklarna 2a.5 och 2e i EUF-fördraget).

Inte heller kan klausulen användas för att uppnå mål som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Alla akter som antas enligt artikel 308 måste respektera de begränsningar som fastställs i artikel 25b andra stycket i det ändrade EU-fördraget, dvs. genomförandet av den politik som avses i artiklarna 2b–2e i EUF-fördraget ska inte påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionens befogenheter enligt kapitlet om GUSP i det ändrade EU-fördraget. I en *gemensam förklaring (41) till artikel 308 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* noteras särskilt att i enlighet med artikel 15b.1 i det ändrade EU-fördraget får lagstiftningsakter inte antas på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Den parlamentariska kontrollen av klausulens användning stärks i förhållande till nu gällande EG-fördrag. Rådet beslutar fortsatt med enhällighet samtidigt som Europaparlamentets inflytande stärks vid antagandet av akter på grundval av denna klausul eftersom dess godkännande krävs. I nuvarande artikel 308 i EG-fördraget har Europaparlamentet endast yttranderätt. Även om rådet antar bestämmelserna i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande ska rådet besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet.

Den ytterligare kontroll av subsidiaritetsprincipen som införs, genom att alla nationella parlament i sin kontroll ska uppmärksammas på att förslaget grundar sig på denna artikel, är särskilt viktig ur demokratisk synpunkt. Detta i förening med domstolens tillsyn utgör en kontrollmöjlighet så att klausulens tillämpning inte kommer att leda till att unionens befogenhet utvidgas på ett sätt som de nationella parlamenten inte haft möjlighet att ta ställning till genom godkännande av en fördragsändring.

Flexibilitetsklausulen undantas från tillämpningen av de förenklade procedurer för ändring av fördragen som följer av artikel 48.7 i det ändrade EU-fördraget (artikel 308a i EUF-fördraget, se avsnitt 26.1).

Flexibilitetsklausulen tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (7.2.3).

## 14.1 Allmänt

**Sammanfattning:** Institutionernas uppgifter förtydligas. I syfte att stärka samtliga institutioner utan att rubba balansen mellan dem skapas nya regler om bl.a. Europeiska rådet, röstregler i rådet samt om kommissionens sammansättning. En post som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättas. Genom Lissabonfördraget fastställs att unionens institutioner ska vara Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och revisionsrätten.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser ger något allmänt sammanfattande omdöme om förändringarna på det institutionella området. Ett antal remissinstanser kommenterar i stället de enskilda elementen i den institutionella paketlösningen (se avsnitten 14.2 till 14.8). *Örebro universitet* anser att strukturen för de högsta politiska posterna inom unionen är ganska komplicerad. Universitetet anser att den nya strukturen medför att rägången och uppdelningen mellan de olika institutionerna kommer att minska, men att det också uppstår en viss risk för konkurrens mellan de tre höga befattningshavarna - ordföranden i Europeiska rådet, ordföranden i kommissionen samt den höga representanten, tillika ordföranden i kommissionen och ibland ordförande i rådet.

**Bakgrund:** I artikel 5 i nu gällande EU-fördrag och i artiklarna 7–9 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om unionens institutioner och organ. Närmare bestämmelser om dem finns i femte delen i EG-fördraget. Motsvarande bestämmelser för Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) ges i Euratomfördraget.

I den regeringskonferens som ledde fram till Nicefördraget år 2003 gjordes en grundlig översyn av institutionerna och den institutionella grunden för en utvidgning av unionen. Närmare redogörelser för Nicefördraget samt anpassningarna genom anslutningsfördragen för utvidgningen av unionen med tio nya medlemsstater år 2004 och med ytterligare två nya medlemsstater år 2007 finns i regeringens proposition rörande Nicefördraget (prop. 2001/02:8), i regeringens proposition angående Europeiska unionens utvidgning 2004 (prop. 2003/04:25) och i regeringens proposition om Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen (prop. 2005/06:106).

*Institutionella bestämmelser*

De institutionella bestämmelserna återfinns dels i det ändrade EU-fördraget i en ny avdelning III med rubriken ”Institutionella bestämmelser” (artiklarna 9–9f), dels i EUF-fördraget i sjätte delen med rubriken ”Institutionella och finansiella bestämmelser” (artiklarna 190–201b, 204–213, 215–219, 221–248, 256a, 258–260 och 262–267b). (Se artiklarna 1.13–1.20, 2.177–2.232 och 2.246–2.256 i Lissabonfördraget.)

Unionen ska ha en institutionell ram med syfte att främja dess värderingar, sträva efter att förverkliga dess mål, tjäna dess egna, dess medborgares och medlemsstaternas intressen samt att säkerställa konsekvens, effektivitet och kontinuitet i dess politik och verksamhet. Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och revisionsrätten är unionens institutioner (artikel 9.1 i det ändrade EU-fördraget).

Varje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där. Institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra (artikel 9.2 i det ändrade EU-fördraget).

Europaparlamentet blir medlagstiftare tillsammans med rådet på fler områden genom att det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas på fler områden. Parlamentet får även ökat inflytande över bl.a. unionens budget. När det gäller parlamentets sammansättning sätts ett tak på 750 ledamöter, plus ordföranden. Ett beslut om hur de 751 platserna ska fördelas mellan länderna ska fattas av Europeiska rådet inför valet till Europaparlamentet år 2009.

Stats- och regeringschefernas forum – Europeiska rådet – får status som egen institution och ges en vald ordförande som väljs för en mandatperiod på två och ett halvt år.

Formerna för ordförandeskapet i rådet ändras något i syfte att effektivisera rådsarbetet genom stärkt samordning mellan de tre medlemsstater som har ordförandeskapet under en 18-månadersperiod.

Röstning med kvalificerad majoritet i rådet blir huvudregel. På vissa områden gäller dock fortsatt enhällighet, bl.a. på områdena utrikes- och säkerhetspolitik och skattepolitik.

Definitionen av vad som är kvalificerad majoritet – röstviktningen – ändras till ett system med s.k. dubbel majoritet. Enligt det nya systemet krävs att minst 55 % av medlemmarna i rådet ska rösta ja och att dessa länder ska representera minst 65 % av unionens befolkning för att ett beslut ska fattas. Systemet ska gälla från och med den 1 november 2014, med vissa övergångsbestämmelser fram till den 31 mars 2017. Den nya modellen är mer överskådlig än den nuvarande och behöver inte omförhandlas vid varje ny utvidgning av EU.

I syfte att bevara kommissionens handlingskraft förutser Lissabonfördraget att kommissionen minskas, så att antalet ledamöter motsvarar två tredjedelar av medlemsstaterna. Posterna i kommissionen ska rotera på strikt jämlik grund mellan ledamöter från medlemsstaterna.



Nyheten ligger inte i att kommissionen minskas, det beslutades redan genom Nicefördraget, utan i att antalet ledamöter fastställs och att principerna läggs fast för hur rotationen ska gå till. De nya reglerna ska gälla från och med den 1 november 2014.

För att unionens externa agerande ska bli tydligare och bättre samordnat inrättas en post som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Den höga representanten ska vara ordförande i rådskonstellationen för utrikes frågor och samtidigt vara en av vice ordförandena i kommissionen. Han eller hon får också ett särskilt ansvar för unionens utrikes- och säkerhetspolitik och ska samordna unionens politik gentemot omvärlden.

Domstolens namn ändras till Europeiska unionens domstol och förstainstansrätten byter namn till tribunalen. Domstolen blir behörig över alla delar av fördragen, utom i fråga om dem som särskilt har undantagits. Till de områden som är undantagna hör utrikes- och säkerhetspolitiken.

Enligt regeringens bedömning förtydligas institutionernas huvuduppgifter, sammansättning och röstregler i syfte att stärka samtliga institutioner utan att rubba balansen mellan dem. Den institutionella helhetslösningen är en god kompromiss som kan underlätta beslutsfattandet i en utvidgad union.

### Övriga ändringar

Ekonomiska och sociala kommitténs och Regionkommitténs sammansättning ska regleras i ett beslut, som ska antas med enhällighet av rådet. Platsfördelningen regleras i dag direkt i EG-fördraget.

Europeiska investeringsbankens (EIB:s) stadga får ändras i sin helhet av rådet som beslutar med enhällighet. I dag kan delar av stadgan endast ändras genom fördragsändring.

I det följande redogörs närmare för ändringarna i anslutning till varje berörd institution eller berört organ.

## 14.2 Europaparlamentet

**Sammanfattning:** Europaparlamentet ges ökat inflytande dels genom att medbeslutande blir allmän princip på lagstiftningsområdet, dels genom att parlamentet får ökade befogenheter på bl.a. budgetområdet. Antalet platser i Europaparlamentet för varje medlemsstat bestäms till lägst sex och högst 96. Det sammanlagda antalet platser i Europaparlamentet får inte överstiga 750, plus ordföranden.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Säkerhetspolisen*, *Linköpings universitet* och *Unga Européer*, är positiva till Europaparlamentets stärkta roll. *Svenskt Näringsliv* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är ett stort framsteg att medbeslutande blir huvudregel på lagstiftningsområdet. *Linköpings universitet* och *Svenskt Näringsliv* välkomnar den nya maxgränsen för antalet ledamöter i Europaparlamentet och *Svenskt Näringsliv* välkomnar

även att Sverige enligt en särskild överenskommelse kommer att få ett ökat antal ledamöter i Europaparlamentet. *Länsstyrelsen Uppsala län* anser att Europaparlamentets stora storlek inger oro med tanke på parlamentets inflytande stärks på åtskilliga områden och att det ökade inflytandet för parlamentet ställer krav på en effektiv organisation. Länsstyrelsen hyser dock viss förståelse för att unionens geografiska utvidgning kräver att alla delar av unionen får en kraftfull representation i Europaparlamentet. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* konstaterar att långtgående förändringar införs som alla syftar till att åstadkomma en förstärkning av Europaparlamentets ställning.

**Bakgrund:** I artiklarna 189–201 i det nu gällande EG-fördraget finns bestämmelser om Europaparlamentet som dels har rådgivande uppgifter, dels i vissa frågor är medbeslutande med ministerrådet.

Efter ändringar genom Nicefördraget år 2003, anslutningsfördraget om utvidgning av unionen år 2004 och fördraget om Bulgariens och Rumäniens anslutning till unionen år 2007 ska Europaparlamentets 736 platser fördelas på 27 medlemsstater med verkan från början av mandatperioden 2009–2014. Enligt vissa övergångsregler har platserna i Europaparlamentet tillfälligt utökats till 785 fram till mandatperioden 2009–2014. Platsfördelningen bygger på medlemsstaternas befolkningsstorlek. Flest platser har Tyskland med 99 platser medan Malta har fem. Sverige har 19 platser.

## Förhandlingsresultatet

Institutionella bestämmelser om Europaparlamentet återfinns dels i artikel 9a i det ändrade EU-fördraget, dels i artiklarna 190–201 i EUF-fördraget. (Se artiklarna 1.15 och 2.178–2.188 i Lissabonfördraget.)

### *Uppgifter*

Genom Lissabonfördraget införs en ny artikel 9a i det ändrade EU-fördraget, där de övergripande bestämmelserna om Europaparlamentet anges. I artikeln klargörs att Europaparlamentet tillsammans med rådet har ett lagstiftande uppdrag och att det ska utöva budgetfunktionen. Europaparlamentets ställning stärks genom att huvudregeln blir att Europaparlamentet är medbeslutande i lagstiftningsfrågor (ordinarie lagstiftningsförfarandet) och att parlamentet får utökade befogenheter på bl.a. budgetområdet (se avsnitt 16.2 och 18). Vidare kommer Europaparlamentets godkännande att krävas vid användandet av den s.k. flexibilitetsklausulen (se avsnitt 13.2), vid användandet av det förenklade ändringsförfarandet (se avsnitt 26.1) samt vid vissa beslut om fördjupat samarbete (se avsnitt 16.3). Europaparlamentets utökade medverkan gör att det parlamentariska inflytandet stärks.

Europaparlamentet ska även välja kommissionens ordförande på förslag av Europeiska rådet (artiklarna 9a.1 och 9d.7 i det ändrade EU-fördraget). I dag utses ordföranden av Europeiska rådet sedan den nominerade kandidaten har godkänts av Europaparlamentet. Europeiska rådet ska ta hänsyn till resultatet i Europaparlamentsvalet när kommissionens ordförande nomineras. Det kan genom detta förväntas bli

en större partipolitisk samstämmighet mellan parlamentet och kommissionen. Prop. 2007/08:168

Det införs även en skyldighet för kommissionen att underrätta Europaparlamentet om skälen, när den inte lägger fram förslag i det fall parlamentet begärt det (artikel 192 i EUF-fördraget). Denna bestämmelse stärker parlamentets roll vid framtagandet av förslag till rättsakter.

### *Sammansättning*

Genom Lissabonfördraget utökas antalet platser i Europaparlamentet till högst 750, plus ordföranden (artikel 9a.2 i det ändrade EU-fördraget). Samtidigt anges det lägsta antalet ledamöter per medlemsstat till sex. Ingen medlemsstat får tilldelas fler än 96 platser. Europeiska rådet ska enhälligt på Europaparlamentets initiativ och med dess godkännande besluta om fördelningen av platserna med respekt för principen om degressiv proportionalitet. En närmare definition av denna princip ges inte i fördragen.

Enligt artikel 2 i *protokollet om övergångsbestämmelser* ska Europeiska rådet i god tid före 2009 års val till Europaparlamentet anta ett beslut om parlamentets sammansättning.

Enligt ett utkast till beslut av Europeiska rådet om Europaparlamentets sammansättning anges att principen om degressiv proportionalitet ska tillämpas så att fördelningen av antalet platser i Europaparlamentet i så hög grad som möjligt avspeglar befolkningens mängden i olika medlemsstater. Ju större befolkning ett land har, desto fler platser har landet rätt till och desto fler invånare ska företrädas av varje ledamot. Enligt utkastet till beslut får Sverige 20 platser i Europaparlamentet, vilket är en ökning med en plats i förhållande till nu gällande regelverk. Flest platser får Tyskland med 96 platser. Minst antal platser får Cypern, Luxemburg och Malta med 6 platser vardera. Europaparlamentet har gett sitt politiska godkännande till utkastet.

Enligt en *gemensam förklaring (4) om Europaparlamentets sammansättning* kommer en extra plats tilldelas Italien.

Enligt en *gemensam förklaring (5) om Europeiska rådets politiska överenskommelse om utkastet till beslut om Europaparlamentets sammansättning* ska ett reviderat utkast till beslut om Europaparlamentets sammansättning för valperioden 2009-2014 bli föremål för en politisk överenskommelse i Europeiska rådet, grundat på Europaparlamentets förslag.

### *Beslutsfattande m.m.*

Europaparlamentet ska, liksom tidigare, fatta beslut med en majoritet av de avgivna rösterna, om inte annat föreskrivs i fördragen (artikel 198 i EUF-fördraget).

### *Övrigt*

Eftersom pelarstrukturen tas bort genom Lissabonfördraget, blir reglerna om tillfälliga undersökningskommittéer (artikel 193 i EUF-fördraget) och

reglerna om unionsmedborgarnas rätt att göra framställningar till Europaparlamentet (artikel 194 i EUF-fördraget) tillämpliga även på frågor inom nuvarande andra och tredje pelarnas områden. På samma sätt utökas ombudsmannens tillsyn till att även omfatta utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 195 i EUF-fördraget).

Närmare föreskrifter om utövandet av undersökningsrätten ska fastställas av Europaparlamentet på eget initiativ genom förordningar, efter rådets och kommissionens godkännande (artikel 193 i EUF-fördraget). I dag fastställs dessa föreskrifter av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i samförstånd.

Europaparlamentet ges en rätt att höra Europeiska rådet (artikel 197 i EUF-fördraget). I dag kan endast rådet höras. Denna ändring ligger i linje med att Europeiska rådet ges ställning som formell institution.

Med beaktande av att unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska ingå i kommissionen, ändras bestämmelserna om misstroendevotum så att det framgår att även den höga representanten ska avgå från kommissionen om Europaparlamentet antar ett förslag till misstroendevotum (artikel 201 i EUF-fördraget).

### 14.3 Europeiska rådet

**Sammanfattning:** Europeiska rådet får status som en av EU:s institutioner och får en vald ordförande med motsvarande uppgifter som det ordförandeskap som hittills roterat mellan medlemsstaterna. Förändringarna bör ses sammanvägda med de övriga institutionella förändringar som Lissabonfördraget lägger fast i fråga om rådet, kommissionen och Europaparlamentet.

**Remissinstanserna:** *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* konstaterar att Europeiska rådet förstärks genom att det blir en institution, får rätt att fatta bindande beslut, får en utvidgad uppgift och en permanent ordförande med egna resurser. Även *Örebro universitet* konstaterar att Europeiska rådet genom Lissabonfördraget kommer att få en betydligt starkare ställning än hittills och nu kommer att bli en av EU:s institutioner. Universitetet anser att detta delvis sker på bekostnad av det hittills mycket mäktiga ministerrådet. *Linköpings universitet* är positivt till att Europeiska rådet får status som formell institution, då det förhoppningsvis kommer att innebära att dess roll blir tydligare. Universitetet anser också att det är positivt att det Europeiska rådet utvecklar och utvidgar sitt samarbete med unionens övriga organ. *Svenskt Näringsliv* anser att en ordförande i Europeiska rådet bör bidra till att förstärka kontinuiteten i EU:s arbetet. *Riksorganisationen Verdandi* anser att risken är stor att nationernas roll i realiteten urholkas då en vald ordförande ska företräda Europa utåt.

**Bakgrund:** Europeiska rådet har i dag inte status som EU-institution. Europeiska rådets uppgifter och sammansättning anges i artikel 4 i nuvarande EU-fördrag. Europeiska rådet ska ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling. Europeiska rådet består av medlemsstaternas stats-

eller regeringschefer samt kommissionens ordförande, biträdda av medlemsstaternas utrikesministrar och en ytterligare medlem av kommissionen.

Europeiska rådet ska även enligt artikel 13 i EU-fördraget bestämma principerna och de allmänna riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), inklusive för frågor som har försvarsmässiga konsekvenser.

### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om Europeiska rådet återfinns dels i artikel 9b i det ändrade EU-fördraget, dels i artiklarna 201a och 201b under ett nytt avsnitt 1a med rubriken ”Europeiska rådet” i EUF-fördragets femte del. (Se artiklarna 1.16 och 2.189 i Lissabonfördraget.)

### *Uppgifter*

Europeiska rådet får formell status som en av EU:s institutioner (artikel 9 i det ändrade EU-fördraget). Europeiska rådets uppgift ska även i fortsättningen vara att ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Det ska inte ha någon lagstiftande funktion (artikel 9b.1 i det ändrade EU-fördraget).

### *Sammansättning*

Europeiska rådet ska, förutom sin nye ordförande, även i fortsättningen bestå av medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska också delta i Europeiska rådets arbete (artikel 9b.2 i det ändrade EU-fördraget). Om dagordningen kräver det kan var och en av Europeiska rådets medlemmar besluta att han eller hon ska biträdas av en minister. Denna behöver till skillnad mot nu gällande EU-fördrag således inte vara medlemsstatens utrikesminister. Kommissionens ordförande kan biträdas av en kommissionsledamot (artikel 9b.3 i det ändrade EU-fördraget).

### *Beslutsfattande m.m.*

Det slås fast att Europeiska rådet ska fatta beslut med konsensus, om inte annat föreskrivs i fördragen (artikel 9b.4 i det ändrade EU-fördraget). Det innebär att medlemsstaterna även i fortsättningen måste vara överens om de beslut som Europeiska rådet fattar. Vidare fördragsfästs att Europeiska rådet ska fatta beslut med enkel majoritet i procedurfrågor och när det antar sin arbetsordning (artikel 201a.3 i EUF-fördraget).

I vissa fall ska Europeiska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet. Detta gäller exempelvis beslut om andra rådskonstellationer än rådet för allmänna frågor och rådet för utrikes frågor samt villkoren för jämlikt

roterande ordförandeskap (artikel 201b i EUF-fördraget). Definitionen av kvalificerad majoritet i Europeiska rådet utvecklas närmare i avsnitt 14.4.

Ingen medlem av Europeiska rådet får vid omröstning företräda mer än en annan medlem. Den omständigheten att personligen närvarande eller företrädda medlemmar avstår från att rösta hindrar inte att Europeiska rådet fattar beslut som kräver enhällighet. När Europeiska rådet beslutar genom omröstning, får ordföranden och kommissionens ordförande inte delta i omröstningen (artikel 201a.1 i EUF-fördraget).

Europeiska rådet ska sammanträda två gånger per halvår eller när situationen i övrigt kräver det (artikel 9b.3 i det ändrade EU-fördraget). Även i dag möts Europeiska rådet i praktiken minst två gånger under varje ordförandeskap.

Europaparlamentets ordförande kan av Europeiska rådet inbjudas att höras. Europeiska rådet ska biträdas av rådets generalsekretariat (artikel 201a i EUF-fördraget).

### *Europeiska rådets ordförande*

Genom Lissabonfördraget får Europeiska rådet en vald ordförande. Ordföranden ska väljas med kvalificerad majoritet för en period av två och ett halvt år. Uppdraget kan förnyas en gång (artikel 9b.5 i det ändrade EU-fördraget). I händelse av förhinder eller allvarlig försummelse får ordföranden avsättas enligt samma förfarande. Ordföranden får inte inneha ett nationellt mandat. I dag roterar ordförandeskapet mellan medlemsstaterna i perioder om sex månader. I en *gemensam förklaring (6) till artikel 9b.5 och 9b.6, artikel 9d.6 och 9d.7 och artikel 9e i fördraget om Europeiska unionen* anges att hänsyn bör tas till behovet att respektera de geografiska och demografiska skillnaderna inom unionen och dess medlemsstater vid valet av den person som ska inneha befattningen som Europeiska rådets ordförande.

Europeiska rådets ordförande ska på liknande sätt som hittillsvarande roterande ordförandeskap har gjort leda Europeiska rådets arbete och driva det framåt. Ordföranden ska även säkerställa förberedelserna av och kontinuiteten i Europeiska rådets arbete i samarbete med kommissionens ordförande och på grundval av arbetet i rådet i konstellationen allmänna frågor. Ordföranden ska vidare verka för att underlätta sammanhållning och konsensus inom Europeiska rådet och lägga fram en rapport för Europaparlamentet efter varje möte i Europeiska rådet. Europeiska rådets ordförande ska också på sin nivå representera unionen utåt i de frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utan att befogenheterna för unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik åsidosätts (artikel 9b.6 i det ändrade EU-fördraget).

I en *gemensam förklaring (8) om de praktiska åtgärder som ska vidtas när Lissabonfördraget träder i kraft när det gäller ordförandeskapet i Europeiska rådet och i rådet i konstellationen utrikes frågor* finns uppmaningar om att vissa praktiska åtgärder bör vidtas om Lissabonfördraget träder i kraft efter den 1 januari 2009.

Avsikten med en vald ordförande är att stärka samordningen och effektiviteten i Europeiska rådet. Företrädarrollen utåt är tydligt reglerad.

Förändringarna bör ses sammanvägda med de övriga institutionella förändringar som fördraget lägger fast i fråga om rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Prop. 2007/08:168

#### 14.4 Rådet

**Sammanfattning:** Inom rådet görs beslutsfattande med kvalificerad majoritet till generell regel med undantag för bl.a. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Röstreglerna i rådet ändras, så att kvalificerad majoritet föreligger om minst 55 % av rådets medlemmar som företräder minst 65 % av unionens befolkning stödjer ett visst förslag (s.k. dubbel majoritet). Den nya definitionen av kvalificerad majoritet träder i kraft den 1 november 2014, med vissa övergångsbestämmelser fram till den 31 mars 2017.

Ordförandeskapet i rådet organiseras i grupper om tre medlemsstater under 18 månader. Ordförandeskapet i samtliga rådskonstellationer utom rådet för utrikes frågor leds i tur och ordning av en av dessa tre medlemsstater.

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium* och *Svenskt Näringsliv* ställer sig positiva till utökat användande av kvalificerad majoritet vid omröstning i rådet och den nya definitionen av kvalificerad majoritet, vilket bör bidra till ökad effektivitet inom EU. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är ett stort framsteg att huvudregeln för beslutsfattande blir kvalificerad majoritet kombinerat med medbeslutande för Europaparlamentet. Även *Liberala Ungdomsförbundet* och *Unga Européer* anser att beslut med dubbla majoriteter i rådet är ett steg i rätt riktning och ger ett mer effektivt beslutsfattande, men beklagar fördröjningen till 2014 för införandet av de nya reglerna. *Länsstyrelsen Västernorrlands län* anser att de nya röstreglerna innebär att befolkningsrika länder får ökat inflytande på bekostnad av glesare befolkade länder. *Linköpings universitet* är positivt till en ny form av ordförandeskap, men ställer sig frågande till hur det ökade användandet av kvalificerad majoritet kan kombineras med tanken om att EU ska komma närmare folket. *Statens jordbruksverk* anser att förfarandet att tre på varandra följande ordförandeskap ska samarbeta innebär en risk för att ett stort land kan dominera över mindre länder. Några remissinstanser har yttrat sig närmare över övergången i rådets beslutsordning från enhällighet till kvalificerad majoritet. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.2.

**Bakgrund:** I artiklarna 202-210 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om Europeiska unionens råd (rådet) som är unionens beslutande institution. Ett medlemsland är ordförande för rådet och EU:s löpande arbete sex månader i taget enligt ett rullande schema.

Bestämmelserna i EG-fördraget om röstviktningen i rådet ändrades genom Nicefördraget år 2003, med vissa anpassningar genom fördraget om utvidgningen av unionen år 2004. Nicefördragets bestämmelser om röstviktning trädde i kraft den 1 november 2004. Vissa anpassningar av

röstreglerna gjordes även genom fördraget om Bulgariens och Rumäniens anslutning till unionen år 2007.

När rådets beslut ska fattas med kvalificerad majoritet ska medlemsstaternas röster vägas. Systemet innebär att varje medlemsstats röst har en viss vikt. De större medlemsstaterna har fler röster men inte i proportion till sin folkmängd. De mindre medlemsstaterna är därmed överrepresenterade. Detta brukar kallas degressiv proportionalitet. Det totala antalet röster i rådet uppgår för närvarande till 345. Flest har Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien med vardera 29. Minst antal röster har Malta med 3. Sverige har 10 röster. För kvalificerad majoritet krävs 255 röster av 345 i nuvarande EU med 27 medlemsstater. Dessutom krävs två tredjedelar av medlemsstaterna i de fall beslut fattas utan att något kommissionsförslag föreligger. Medlemsstaterna har vidare möjlighet att kräva att medlemsstater som utgör den kvalificerade majoriteten motsvarar minst 62 % av unionens hela befolkning. Om detta villkor inte är uppfyllt ska beslutet inte antas. Denna regel gäller inte automatiskt utan först om någon medlemsstat begär att den ska tillämpas.

### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om rådet återfinns dels i artikel 9c i det ändrade EU-fördraget, dels i artiklarna 204–210 i EUF-fördraget. (Se artiklarna 1.17 och 2.190–2.195 i Lissabonfördraget.)

#### *Uppgifter*

I en ny artikel 9c.1 i det ändrade EU-fördraget klargörs att rådet tillsammans med Europaparlamentet ska lagstifta och utöva budgetfunktionen. Rådet ska vidare, i likhet med nu gällande bestämmelser, fastställa politik och fungera samordnande i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen.

#### *Sammansättning*

Rådet ska även i fortsättningen bestå av en företrädare på ministernivå för varje medlemsstat med befogenhet att fatta bindande beslut för regeringen i den medlemsstat som han eller hon företräder och att utöva dess rösträtt (artikel 9c.2 i det ändrade EU-fördraget).

#### *Rådets konstellationer*

Genom Lissabonfördrag införs vissa nya bestämmelser om rådets olika konstellationer (artikel 9c.6 i det ändrade EU-fördraget). Rådet för allmänna frågor och rådet för utrikes frågor nämns i fördraget. Vilka de övriga råden ska vara anges inte utan ska fastställas genom beslut av Europeiska rådet. Europeiska rådet ska besluta med kvalificerad majoritet. Särskilda övergångsbestämmelser finns i artikel 4 i *protokollet om övergångsbestämmelser*.



Rådet för allmänna frågor har ett särskilt ansvar för att säkerställa samstämmigheten i de olika rådskonstellationernas arbete. Rådet ska också tillsammans med Europeiska rådets ordförande och kommissionen förbereda och säkerställa uppföljningen av Europeiska rådets möten. Rådet för utrikes frågor ska utforma unionens yttre åtgärder på grundval av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet anger och säkerställa samstämmigheten i unionens åtgärder.

### *Öppenhet*

En viktig förändring i förhållande till nu gällande bestämmelser är att alla möten i rådet när det överlägger och röstar om ett utkast till en lagstiftningsakt ska vara offentliga (artikel 9c.8 i det ändrade EU-fördraget).

### *Beslutsfattande*

Genom Lissabonfördraget införs en ny huvudregel som anger att rådet ska besluta med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i fördragen (artikel 9c.3 i det ändrade EU-fördraget). Enligt nu gällande bestämmelser ska rådet fatta beslut med enkel majoritet i de frågor där särskilda beslutsregler inte anges.

På samma sätt som tidigare ska rådet fatta beslut med enkel majoritet i procedurfrågor liksom vid antagandet av rådets arbetsordning (artikel 207 i EUF-fördraget).

Den överväldigande delen av besluten inom gemenskapen kan redan i dag fattas med kvalificerad majoritet. En övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet sker främst för vissa delar av det polisiära och straffrättsliga samarbetet, som tidigare tillhörde den tredje pelaren. En övergång till kvalificerad majoritet sker inom den hittillsvarande gemenskapsrätten även för exempelvis vissa rättsliga och inrikes frågor samt social trygghet. Det är rimligt att kvalificerad majoritet ska tillämpas på flertalet områden, då detta stärker förutsättningarna för ett effektivt beslutsfattande. Förändringarna bör ses sammanvägda med de övriga institutionella förändringarna, bland annat ökat inflytande för Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Övergången i rådets beslutsordning från enhällighet till kvalificerad majoritet tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.2).

### *Definition av kvalificerad majoritet i Europeiska rådet och rådet*

Den nuvarande röstviktningen med på förhand angivna röstetal för varje medlemsstat överges genom Lissabonfördraget. I stället införs en regel med så kallad dubbel majoritet, där såväl antalet medlemsstater som folkmängden i varje land vägs in (artikel 9c.4–5 i det ändrade EU-fördraget och artikel 205.2 i EUF-fördraget). Den nya regeln innebär att kvalificerad majoritet uppnås med minst 55 % av rådets medlemmar, dock minst 15 rådsmedlemmar, vilka ska företräda medlemsstater vars

befolkning omfattar minst 65 % av unionens befolkning. En blockerande minoritet ska omfatta minst fyra rådsmedlemmar.

När rådet inte beslutar på förslag av kommissionen eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (utan på förslag av en eller flera medlemsstater), ska kvalificerad majoritet definieras som minst 72 % av rådets medlemmar, vilka ska företräda medlemsstater som tillsammans omfattar minst 65 % av unionens befolkning (artikel 205.2 i EUF-fördraget). Enligt nu gällande bestämmelser finns liknande högre krav på kvalificerad majoritet då beslut fattas utan att kommissionen har lagt fram förslaget.

Den nya definitionen av kvalificerad majoritet träder i kraft den 1 november 2014. Fram till detta datum ska nuvarande röstningsregler gälla (artikel 3.3 i *protokollet om övergångsbestämmelser*). Under perioden 1 november 2014 till den 31 mars 2017 ska vissa övergångsbestämmelser tillämpas. Dessa innebär att en medlemsstat kan begära att ett visst beslut ska fattas enligt de nuvarande röstningsreglerna (9c.5 i det ändrade EU-fördraget och artikel 3 i *protokollet om övergångsbestämmelser*).

En viktig utgångspunkt för de nya röstningsreglerna har varit att respektera de mindre medlemsstaternas möjlighet till inflytande i EU med bibehållande av unionens legitimitet och stärkande av dess effektivitet. Samtidigt måste också de stora länderna uppfatta systemet som trovärdigt. Med de nya röstningsreglerna blir det, enligt regeringens bedömning, enklare att fatta beslut i rådet. Lösningen är hållbar genom att den inte behöver ändras varje gång unionen får nya medlemmar.

I en union med utökat antal medlemmar växer betydelsen av ett löpande och nära samarbete mellan medlemsstater som har närallgande intressen i de sakfrågor som är under förhandling. Formell omröstning förekommer endast i ett begränsat antal fall. De flesta frågor löses i rådet genom förhandlingar under trycket av att beslut med kvalificerad majoritet kan komma till stånd. Särskilt för mindre och medelstora länder, vars enskilda röstvikt under såväl det hittillsvarande som det nya systemet är begränsad, är detta en allt viktigare aspekt.

Regeringen gör bedömningen att lösningen med den nya definitionen av kvalificerad majoritet är, i beaktande av andra institutionella förändringar, tillfredsställande.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild bestämmelse som reglerar hur kvalificerad majoritet ska definieras när inte samtliga rådsmedlemmar deltar i omröstningen (artikel 205.3 i EUF-fördraget). Tidigare var detta reglerat i ett antal artiklar. I den nya bestämmelsen klargörs att kvalificerad majoritet ska bestämmas med ovannämnda procentsatser avseende de av medlemsstaterna som ingår i sådant beslutsfattande. I bestämmelsen anges också att en blockerande minoritet åtminstone ska omfatta det lägsta antal rådsmedlemmar som företräder mer än 35 % av befolkningen i de deltagande medlemsstaterna, plus en medlemsstat. Denna bestämmelse ska gälla från och med den 1 november 2014, utan möjligheter till undantag för tiden fram till den 31 mars 2017. Övergångsbestämmelser till artikel 205.3 i EUF-fördraget finns i artikel 3.4 i *protokollet om övergångsbestämmelser*.

I en *gemensam förklaring (7) till artikel 9c.4 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 205.2 i fördraget om Europeiska*

*unionens funktionssätt* finns ett utkast till rådsbeslut som anger att rådet ska hålla överläggningar en fråga om ett visst antal rådsmedlemmar motsätter sig att rådet antar en akt med kvalificerad majoritet. Under perioden den 1 november 2014 och den 31 mars 2017 ska överläggningar hållas i en fråga om rådsmedlemmar, som företräder minst tre fjärdedelar av den befolkning eller minst tre fjärdedelar av det antal medlemsstater som krävs för att utgöra en blockerande minoritet, uppger att de motsätter sig att rådet antar en akt med kvalificerad majoritet.

Från den 1 april 2017 ska överläggningar hållas i en fråga om rådsmedlemmar, som företräder minst 55 % av den befolkning eller minst 55 % av det antal medlemsstater som krävs för att utgöra en blockerande minoritet, uppger att de motsätter sig detta. Under överläggningarna ska rådet göra allt som står i dess makt för att, inom rimlig tid och utan att det påverkar de obligatoriska tidsgränser som anges i unionsrätten, nå en tillfredsställande lösning för att bemöta de farhågor som framförs. En liknande ordning med möjlighet att skjuta upp beslut finns redan enligt en överenskommelse i rådet 1994 ("Ioanninakompromissen"). Enligt förklaringen ska rådsbeslutet träda i kraft den dag då Lissabonfördraget träder i kraft.

I protokollet om rådets beslut om genomförande av artikel 9c.4 i fördraget Europeiska unionen och artikel 205.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt under tiden 1 november 2014- 31 mars 2017 och från och med den 1 april 2017 anges att innan rådet behandlar ett utkast som syftar till att ändra eller upphäva nämnda rådsbeslut, direkt eller genom någon annan rättsakt, ska Europeiska rådet hålla en preliminär överläggning om utkastet och besluta med konsensus.

Definitionen av kvalificerad majoritet ska även gälla för Europeiska rådets beslut (artikel 201a.1 i EUF-fördraget).

### *Ordförandeskapet i rådet*

Ordförandeskap i andra råd än det för utrikes frågor ska även i fortsättningen rotera mellan medlemsstaterna (artikel 9c.9 i det ändrade EU-fördraget). Systemet för denna rotation beslutas av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet (artikel 201.b i EUF-fördraget).

I en *gemensam förklaring (9) till artikel 9c.9 i fördraget om Europeiska unionen om Europeiska rådets beslut om utövande av rådets ordförandeskap* finns ett utkast till Europeiska rådets beslut om utövande av rådets ordförandeskap. Beslutet kommer att antas samma dag som Lissabonfördraget träder i kraft. Av utkastet till beslut framgår följande.

Med undantag av rådet för utrikes frågor, ska ordförandeskapet i rådet innehas av på förhand bestämda grupper med tre medlemsstater under en period av 18 månader. Dessa grupper ska sättas samman genom jämlik rotation mellan medlemsstaterna med hänsyn till deras olikartade karaktär och den geografiska jämvikten inom unionen.

Varje medlem i gruppen ska i tur och ordning vara ordförande för alla råd i sex månader, med undantag av rådet för utrikes frågor. Övriga medlemmar av gruppen ska bistå ordförandeskapet i alla dess uppgifter på grundval av ett gemensamt program. Gruppens medlemmar får sinsemellan besluta om alternativa arrangemang.

Ordförandeskapet för kommittén med de ständiga representanterna för medlemsstaternas regeringar ("Coreper") ska innehas av en företrädare för den medlem av gruppen som innehar ordförandeskapet i rådet för allmänna frågor. Ordförandeskapet i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik ska innehas av en företrädare för unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.

Ordförandeskapet i förberedande organ för de olika råden ska, med undantag av rådet för utrikes frågor, ombesörjas av den medlem av gruppen som innehar ordförandeskapet i rådet ifråga.

I utkastet till beslut om ordförandeskap i rådet understryks att rådet för allmänna frågor i samarbete med kommissionen ska upprätta en flerårig programplanering för de olika rådens verksamheter.

I en *gemensam förklaring (8) om de praktiska åtgärder som ska vidtas när Lissabonfördraget träder i kraft när det gäller ordförandeskapet i Europeiska rådet och i rådet i konstellationen utrikes frågor* finns uppmaningar om att vissa praktiska åtgärder bör vidtas om Lissabonfördraget träder i kraft efter den 1 januari 2009.

Sammantaget innebär dessa förändringar att ledarskapet för rådet och kontinuiteten i dess arbete stärks, samtidigt som alla medlemsstater fortsatt utövar ordförandeskap på lika villkor.

### Övrigt

I artikel 6 i *protokollet om övergångsbestämmelser* finns en övergångsbestämmelse angående rådets generalsekreterare, rådets höga representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt rådets ställföreträdande generalsekreterare som innebär att deras mandattid löper ut den dag då Lissabonfördraget träder i kraft. Rådet ska utnämna en generalsekreterare i enlighet med artikel 207.2 i EUF-fördraget.

Genom en ändring i artikel 210 i EUF-fördraget ska rådet fastställa löner, arvoden och pensioner även för unionens höga representant och rådets generalsekreterare.

Genom Lissabonfördraget införs även en skyldighet för kommissionen att underrätta rådet om skälen, i de fall den inte lägger fram något förslag efter anmodan från rådet (artikel 208 i EUF-fördraget).

## 14.5 Europeiska kommissionen

**Sammanfattning:** Lissabonfördraget utgår ifrån tidigare fördragsändringar där det anges att kommissionen ska minskas så att antalet ledamöter ska motsvara två tredjedelar av antalet medlemsstater. Posterna i kommissionen ska rotera på strikt jämlik grund mellan ledamöter från medlemsstaterna. Det nya systemet ska införas från och med den 1 november 2014.

Kommissionens ordförande ska väljas av Europaparlamentet på förslag av Europeiska rådet.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Svenskt Näringsliv*, *Liberala Ungdomsförbundet* och *Unga Européer*, anser att Lissabonfördragets regler om färre kommissionärer är positiva och nödvändiga för att ge kommissionen en effektivare roll inom EU. *Liberala Ungdomsförbundet* anser att det är positivt att EU går ifrån regeln om att varje land ska representeras av en kommissionär. Förbundet anser dock att det är viktigt att även stora länder kan avstå ifrån en kommissionär. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* anser att kommissionen förstärks genom att den får en effektiviserad övervakningsroll och en effektiviserad möjlighet att själv anta förordningar, direktiv och beslut. *CONCORD Sverige* anser att Sverige bör arbeta för att det även i framtiden finns en kommissionär för utvecklingspolitik. *Linköpings universitet* anser att det vore bättre att fastställa ett bestämt antal kommissionärer, i stället för att ange att ledamöterna ska motsvara två tredjedelar av antalet medlemsstater, eftersom det annars finns en risk att kommissionen förlorar i handlingskraft vid en fortsatt utvidgning av unionen.

**Bakgrund:** I artiklarna 211–219 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om kommissionen som har ansvaret för initiativ till nya regler och övervakar att regler som antas följs.

Med den kommission som tillträdde den 22 november 2004 frångicks den gamla ordningen med två ledamöter från vart och ett av de fem största medlemsstaterna (Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien och Storbritannien). I kommissionen ingår från och med den 22 november 2004 en medborgare från varje medlemsstat. Sedan den 1 januari 2007 finns det därmed 27 kommissionsledamöter.

När unionen består av 27 medlemsstater ska enligt Nicefördraget antalet ledamöter i kommissionen vara lägre än antalet medlemsstater. Detta ska ske när den första kommissionen tillträder efter den 27:e medlemsstatens inträde, dvs. år 2009. Rådet ska då enhälligt besluta om antalet ledamöter. Ledamöterna ska utses på grundval av en jämlik rotation där alla medlemsstater, oavsett storlek, behandlas lika. Rådet beslutar enhälligt om hur denna rotation ska se ut.

## Förhandlingsresultatet

Bestämmelser om kommissionen återfinns dels i artikel 9d i det ändrade EU-fördraget, dels i artiklarna 211a, 213 och 215–219 i EUF-fördraget. (Se artiklarna 1.18 och 2.196–2.203 i Lissabonfördraget.)

## Uppgifter

Kommissionens huvudsakliga uppgifter och roll består i nuvarande form. Genom Lissabonfördraget förtydligas kommissionens uppgifter. Kommissionen ska främja unionens allmänna intressen och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Den ska säkerställa och övervaka tillämpningen av unionsrätten. Kommissionen ska genomföra budgeten och förvalta program. Den ska även samordna, verkställa och förvalta samt ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering. Med undantag av

bl.a. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska kommissionen representera unionen utåt (artikel 9d.1 i det ändrade EU-fördraget).

Det kan noteras att en unionslagstiftningsakt får antas endast på förslag av kommissionen om inte annat föreskrivs i fördragen. Övriga akter ska antas på förslag av kommissionen om det föreskrivs i fördragen (artikel 9d.2 i det ändrade EU-fördraget). Kommissionen får härigenom en tydligare roll som initiativtagare till och verkställare av unionens politik.

Samtidigt ska kommissionen beakta och besvara initiativ från andra aktörer. Det införs en skyldighet för kommissionen att underrätta Europaparlamentet respektive rådet om skälen, i de fall den inte lägger fram förslag efter anmodan från någon av dem (artiklarna 192 och 208 i EUF-fördraget). Vidare införs en bestämmelse om s.k. medborgarinitiativ, vilket innebär att minst en miljon unionsmedborgare som kommer från ett betydande antal medlemsstater kan gå samman och uppmana kommissionen att lägga fram ett förslag inom kommissionens befogenheter (artikel 8b.4 i det ändrade EU-fördraget).

### *Sammansättning*

Genom Lissabonfördraget fastställs att den första kommission som tillsätts när Lissabonfördraget har trätt i kraft ska bestå av en medborgare per medlemsstat, inklusive ordföranden och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som ska vara en av kommissionens vice ordföranden (artikel 9d.4 i det ändrade EU-fördraget).

Från och med den 1 november 2014 ska antalet ledamöter, inklusive ordföranden och unionens höga representant, motsvara två tredjedelar av antalet medlemsstater, om inte Europeiska rådet enhälligt beslutar något annat (artikel 9d.5 i det ändrade EU-fördraget). Nuvarande system med en kommissionsledamot per medlemsstat frångås alltså i enlighet med Nicefördragets principer. Ledamöterna ska utses bland medlemsstaternas medborgare på grundval av ett system med absolut lika rotation. Förändringen bör bidra till att stärka effektiviteten i kommissionens arbete samtidigt som dess legitimitet fortsatt understryks genom en absolut lika behandling av medlemsstaterna i dess sammansättning.

Systemet för denna rotation ska regleras i ett beslut som ska antas med enhällighet av Europeiska rådet. Två principer ska vara vägledande när rotationen fastställs (artikel 211a i EUF-fördraget).

För det första ska medlemsstaterna behandlas fullständigt jämlikt när det fastställs i vilken ordning och hur länge deras medborgare ska vara ledamöter av kommissionen. Skillnaden mellan det totala antalet mandatperioder för medborgare från två givna medlemsstater får aldrig överstiga ett. För det andra ska var och en av de på varandra följande kommissionerna ha en sådan sammansättning att de på ett tillfredsställande sätt speglar samtliga medlemsstaters demografiska och geografiska spännvidd.

I artikel 5 i *protokollet om övergångsbestämmelser* anges att de kommissionsledamöter som tjänstgör vid den tidpunkt då Lissabonfördraget träder i kraft ska förbli i tjänst till dess deras mandattid löper ut. Det betyder att den kommission som tillträdde den 22 november

2004 består mandattiden ut till 2009. Som ett undantag från detta anges att så snart unionens höga representant utsetts, så ska kommissionären av samma nationalitet avgå.

I en *gemensam förklaring (10) till artikel 9d i fördraget om Europeiska unionen* understryks bland annat att kommissionen – när den inte längre innefattar medborgare från alla medlemsstater – särskilt bör uppmärksamma nödvändigheten av att säkerställa full öppenhet i sina förbindelser med alla medlemsstater.

### *Beslutsfattande*

Kommissionen ska även fortsättningsvis besluta med en majoritet av sina ledamöter. I kommissionens arbetsordning ska anges när beslutsförhet föreligger (artikel 219 i EUF-fördraget).

### *Kommissionens ordförande*

I dag nominerar rådet, på stats- eller regeringschefsnivå och med kvalificerad majoritet, den person som det vill utse till kommissionens ordförande. Rådet utser ordföranden genom beslut med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

Enligt de nya bestämmelserna ska Europeiska rådet med kvalificerad majoritet – med hänsyn till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd – föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande (artikel 9d.7 i det ändrade EU-fördraget). Denna kandidat ska väljas av Europaparlamentet genom majoritetsbeslut.

Rådet ska i samförstånd med den valde ordföranden anta förteckningen över de övriga personer som det föreslår till ledamöter av kommissionen. Dessa ska väljas på förslag av medlemsstaterna. Ordföranden, unionens höga representant och de övriga ledamöterna av kommissionen ska kollektivt godkännas vid en omröstning i Europaparlamentet. På grundval av detta godkännande utses kommissionen av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet.

Vid valet av den person som ska inneha befattningen som kommissionens ordförande bör hänsyn tas till behovet av att respektera de geografiska och demografiska skillnaderna inom unionen och dess medlemsstater (*gemensam förklaring (6) till artikel 9b.5 och 9b.6, artikel 9d.6 och 9d.7 och artikel 9e i fördraget om Europeiska unionen*). I en *gemensam förklaring (11) till artikel 9d.6 och 9d.7 i fördraget om Europeiska unionen* understryks att Europaparlamentet och Europeiska rådet har ett gemensamt ansvar för att processen som leder fram till valet av kommissionsordförande löper smidigt.

Kommissionens ordförande ska ange riktlinjer för kommissionens uppgifter, besluta om den interna organisationen och se till att den arbetar effektivt som ett kollektivt organ samt utse vice ordförande, med undantag av den post som vice ordförande som tillkommer unionens höga representant (artikel 9d.6 i det ändrade EU-fördraget).

Övriga institutionella bestämmelser om kommissionen motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser. Här avses bl.a. bestämmelserna om kommissionens ledamöters skyldigheter och ämbete, bestämmelser om fördelningen av kommissionens olika ansvarsområden och om dess arbetsordning.

Möjligheten för Europaparlamentet att rösta om misstroendevotum mot kommissionen som helhet består (artiklarna 9d.8 i det ändrade EU-fördraget och 201 i EUF-fördraget). En kommissionsledamot ska avgå om kommissionens ordförande begär det (artikel 9d.6 i det ändrade EU-fördraget).

#### 14.6 Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik

**Sammanfattning:** En post som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättas och får en central roll när det gäller att formulera och genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den höga representanten ska vara ordförande i rådet för utrikes frågor och samtidigt vara vice ordförande i kommissionen med ansvar för de yttre förbindelserna.

**Remissinstanserna:** *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* är positiva till inrättandet av en hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och anser att detta stärker unionens ställning inåt och utåt. *CONCORD Sverige* anser att utvecklingspolitiken måste få en stark och oberoende roll när sammanslagningen av posten som rådets höga representant och kommissionären för externa relationer äger rum. Föreningen anser att utvecklingsperspektivet även bör beaktas när en europeisk avdelning för yttre åtgärder skapas. *Riksorganisationen Verdandi* anser att inrättandet av posten som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik i realiteten innebär en förstärkning av unionens överstatlighet.

**Bakgrund:** Enligt artikel 18 i nu gällande EU-fördrag företräder rådets ordförandeland unionen i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och ansvarar för dess genomförande. I denna kapacitet uttrycker ordförandeskapet i princip unionens positioner i internationella organisationer och konferenser. Ordförandeskapet biträds av rådets generalsekreterare, som fungerar som rådets höge representant när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Kommissionen ska medverka fullt ut i dessa uppgifter.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget inrättas en ny befattning som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Institutionella bestämmelser om den höga representanten finns i artikel 9e i det ändrade EU-fördraget.

Den höga representanten ska utnämnas av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande. Europeiska rådet får entlediga den höga representanten enligt



samma förfarande. Vid valet av den person som ska inneha befattningen som unionens höga representant bör hänsyn tas till behovet av att respektera de geografiska och demografiska skillnaderna inom unionen och dess medlemsstater (*gemensam förklaring (6) till artikel 9b.5 och 9b.6, artikel 9d.6 och 9d.7 och artikel 9e i fördraget om Europeiska unionen*).

Den höga representanten ska kombinera de uppgifter som nu åligger kommissionsledamoten för yttre förbindelser, rådets höga representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och rådets ordförandeland i dessa frågor. Unionens höga representant ska även vara en av kommissionens vice ordföranden. I artikel 5 i *protokollet om övergångsbestämmelser* anges vissa övergångsbestämmelser i samband med att den höga representanten utnämns. I en *gemensam förklaring (12) till artikel 9e i fördraget om Europeiska unionen* erinras om att den höga representant som utnämns när Lissabonfördraget träder i kraft, ska ha en mandatperiod som löper till slutet av mandatperioden för den nuvarande kommissionen. Det erinras vidare om att den höga representant, vars mandatperiod kommer att inledas i november 2009 samtidigt som nästa kommissions mandatperiod, ska utnämnas i enlighet med artiklarna 9d och 9e i det ändrade EU-fördraget.

Den höga representanten ska leda och bidra till utformningen av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den höga representanten har självständig initiativrätt inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den höga representanten ska såsom rådets bemyndigade ställföreträdare verkställa denna politik. Den höga representanten ska handla på samma sätt i fråga om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (artiklarna 9e.2 och 15a i det ändrade EU-fördraget).

Den höga representanten ska även vara ordförande i rådet för utrikes frågor (artikel 9e.3 i det ändrade EU-fördraget). Därigenom svarar den höga representanten också för organisation och samordning av rådets interna arbete när det gäller de yttre förbindelserna samt övervakar genomförandet av Europeiska rådets och rådets beslut.

I kommissionen ska den höga representanten ha ansvar för de yttre förbindelserna och för samordningen av övriga delar av unionens yttre åtgärder. Vid utövandet av detta ansvar omfattas den höga representanten av de förfaranden som reglerar kommissionens arbete (artikel 9e.4 i det ändrade EU-fördraget).

Närmare ansvarsfördelning och arbetsformer för den höga representantens dubbla mandat kan komma att behöva utvecklas. Sammantaget bör dock den höga representantens funktion kunna bidra till ökad effektivitet och en mer enhetlig extern representation, inom ramen för de befogenheter och de beslutsförfaranden som fördragen förutsätter för unionens yttre åtgärder (se avsnitt 25).

Den höga representanten ska också svara för den politiska dialogen med tredjepart samt framföra unionens ståndpunkt inom internationella organisationer och vid internationella konferenser (artikel 13.a.2 i det ändrade EU-fördraget). Dessutom ska unionens höga representant svara för samordningen av medlemsstaternas uppträdande vid internationella organisationer och konferenser inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 19 i det ändrade EU-fördraget).

Till stöd för den höga representanten ska inrättas en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Den ska bestå av tjänstemän från rådets generalsekretariat, kommissionen och utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster (artikel 13a.3 i det ändrade EU-fördraget). Avdelningens närmare organisation och uppgifter ska anges i ett europeiskt beslut som antas av rådet. Rådet ska besluta på förslag av den höga representanten efter att ha hört Europaparlamentet och efter kommissionens godkännande.

I en *gemensam förklaring (15) till artikel 13a i fördraget om Europeiska unionen* anges att så snart Lissabonfördraget har undertecknats bör rådets generalsekreterare, rådets höge representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, kommissionen och medlemsstaterna inleda det förberedande arbetet med den europeiska avdelningen för yttre åtgärder.

(Se artiklarna 1.19, 1.30 och 1.33 i Lissabonfördraget.)

## 14.7 Europeiska unionens domstol

**Sammanfattning:** Namnet på Europeiska gemenskapernas domstolen ändras till Europeiska unionens domstol. Förstainstansrätten ska i fortsättningen benämnas Europeiska unionens tribunal.

Domstolens behörighet ska gälla samtliga områden i det ändrade EU-fördraget och EUF-fördraget om det inte uttryckligen anges att behörigheten är begränsad. Uttryckliga undantag från domstolens behörighet görs dels generellt för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (dock med undantag för restriktiva åtgärder mot enskilda), dels i viss del för området frihet, säkerhet och rättvisa där domstolen t.ex. inte ska vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat.

I en gemensam förklaring anges att om domstolen begär att antalet generaladvokater ska utökas med tre (till elva i stället för åtta) kommer rådet genom enhälligt beslut att godkänna en sådan ökning.

**Remissinstanserna:** *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)*, framhåller att EU-domstolen förstärks genom en generaliserad och utvidgad jurisdiktion. *Säkerhetspolisen* har inget att invända mot att EU-domstolen även fortsättningsvis kommer att sakna behörighet att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat. *Säkerhetspolisen* är vidare positiv till avsaknaden av behörighet för domstolen i frågor där medlemsstaterna utövar sitt ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. *SWERA, Svensk flyktinghjälp*, välkomnar utvidgningen av enskildas möjlighet att föra talan.

Några remissinstanser, däribland *Högsta domstolens ledamöter, Regeringsrättens ledamöter, Justitiekanslern* och *Handikappombudsmannen* pekar på att tillämpningsproblem kan uppstå när stadgan om de grundläggande rättigheterna görs rättsligt bindande. *Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Jönköping* och *Länsrätten i*

*Göteborg* konstaterar att EU-domstolens ökade behörighet även i övrigt kan förväntas innebära större arbetsbörda för de nationella domstolarna. Några remissinstanser, däribland *Högsta domstolens ledamöter, Kamrarrätten i Stockholm* och *Sveriges advokatsamfundet*, anser att EU-domstolen utökade behörighet medför att domstolen behöver reformeras och flera av dessa remissinstanser framhåller vikten av att förhandsavgöranden effektiviseras så att handläggningstiderna kan kortas. Detta särskilt med hänsyn till att EU-domstolen fortsättningsvis även kan komma att handlägga mål beträffande personer som är frihetsberövade.

*Stockholms universitet* anser att det är osäkert om svensk processordning fullt ut uppfyller de krav på rättsmedel i nationell domstol som EU-rätten ställer. Universitetet anser att man, som en minimiåtgärd, bör understryka betydelsen av att svenska domstolar fullt ut upprätthåller de krav som följer av artikel 9f.1 andra stycket i det ändrade EU-fördraget. Universitetet pekar även på att EG-domstolen uttryckligen slagit fast att felaktig tillämpning av EG-rätten av en nationell högsta domstolsinstans kan grunda skadeståndsansvar för medlemsstaten. Universitetet finner mot denna bakgrund att man bör korrigera skadeståndslagens utformning. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att Lissabonfördraget ger ökade möjligheter att inrätta en särskild avdelning vid EU-domstolen för arbetsmarknadsfrågor och arbetsrätt. LO anser även att bestämmelsen om en granskningskommitté för att utse nya domare ger möjlighet till reformering av EU-domstolen. *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker den nya lydelsen av artikel 245 i EUF-fördraget, enligt vilken de flesta bestämmelser i domstolens stadga får ändras enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Några remissinstanser som har yttrat sig över EU-domstolen tas även upp i avsnitt 7.2.10.

**Bakgrund:** Unionens domstolssystem består i dag av Europeiska gemenskapernas domstol, Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt och Europeiska unionens personaldomstol. Förstainstansrätten utgör inte formellt en egen institution utan är knuten till domstolen. Förstainstansrättens avgöranden kan överklagas till domstolen. Genom Nicefördraget infördes möjligheten att, genom enhälligt beslut av rådet, inrätta specialdomstolar för att i första instans avgöra vissa typer av mål, till exempel mål mellan institutionerna och deras anställda. Specialdomstolarnas avgöranden kan överklagas till förstainstansrätten och i undantagsfall kan förstainstansrättens avgöranden i sådana mål också prövas av domstolen. Specialdomstolarna knyts till förstainstansrätten på samma sätt som förstainstansrätten till domstolen. År 2004 beslutade rådet att inrätta en sådan specialdomstol, personaldomstolen, med behörighet att som första instans pröva tvister mellan unionen och dess anställda.

Domstolen har till uppgift att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av EG-fördraget och Euratomfördraget men är i dag inte generellt behörig att pröva frågor som rör områden som regleras i EU-fördraget. Genom Nicefördraget infördes också en bestämmelse genom vilken rådet kan besluta om att ge domstolen behörighet att avgöra tvister som rör industriellt rättsskydd. Enligt Nicefördraget

förutsätts i det fallet också att medlemsstaterna antar bestämmelserna i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella regler.

Bestämmelserna om unionens domstolssystem finns främst i artiklarna 220–245 i nu gällande EG-fördrag och i protokollet om domstolens stadga.

### **Förhandlingsresultatet**

Genom Lissabonfördraget flyttas innehållet i artikel 220 och delar av artikel 221 i nu gällande EG-fördrag om domstolens och förstainstansrättens sammansättning och behörighet m.m. med vissa ändringar till artikel 9f i det ändrade EU-fördraget, under en ny avdelning III med rubriken ”Institutionella bestämmelser”. Övriga institutionella bestämmelser om domstolssystemet återfinns i artiklarna 221–245 i EUF-fördragets sjätte del, avsnitt 4 under rubriken ”Europeiska unionens domstol”. Närmare bestämmelser om domstolen finns också i protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol. (Se artiklarna 1.20 och 2.204–2.226 i Lissabonfördraget.)

#### *Allmänt*

Den största förändringen i reglerna om domstolssystemet är att domstolens behörighet som utgångspunkt ska gälla samtliga områden i fördragen. Domstolens namn ändras därför till Europeiska unionens domstol, nedan kallad EU-domstolen. Förstainstansrätten ska i fortsättningen benämnas Europeiska unionens tribunal för att motsvara rättens ställning i domstolssystemet i förhållande till domstolen. Tribunalen ska även fortsättningsvis vara knuten till domstolen. Detsamma gäller specialdomstolarna som heller inte formellt kommer att utgöra egna institutioner. EU-domstolen tas också upp under avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (se avsnitt 7.2.10).

#### *Sammansättning*

Reglerna om domstolens och tribunalens sammansättning ändras inte jämfört med nu gällande EG-fördrag. Antalet domare ska därmed som nu vara en per medlemsstat i domstolen och minst en per medlemsstat i tribunalen. Domare och generaladvokater utses också fortsättningsvis av medlemsstaterna i samförstånd, efter nominering av respektive medlemsstat. Genom en ny artikel 224a i EUF-fördraget inrättas en rådgivande kommitté som ska avge yttrande om kandidaternas lämplighet.

I en gemensam förklaring (38) till artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt angående antalet generaladvokater i domstolen anges att om domstolen, i enlighet med artikel 222 första stycket i EUF-fördraget, begär att antalet generaladvokater ska utökas med tre (till elva i stället för åtta) kommer rådet genom enhälligt beslut att godkänna en sådan ökning. Konferensen samtycker även till att Polen, liksom nu är fallet med Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien och

Förenade kungariket, får en ständig generaladvokat, varvid fem generaladvokater i stället för tre kommer att rotera i det befintliga rotationsystemet.

(Se artikel 2.209 i Lissabonfördraget.)

### *Domstolens behörighet*

Domstolens uppgift är att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen. Från domstolens generella behörighet för fördragens samtliga områden undantas enligt en ny artikel 240a i EUF-fördraget bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, förutom vad gäller beslut om restriktiva åtgärder mot enskilda och kontroll av att artikel 25b i det ändrade EU-fördraget följs. För området frihet, säkerhet och rättvisa gäller den begränsningen att domstolen inte är behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat vilket framgår av en ny artikel 240b i EUF-fördraget. Detsamma gäller när medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skyddet för den inre säkerheten. (Se artikel 2.223 i Lissabonfördraget.)

Som flera remissinstanser har framhållit ställer särskilt EU-domstolens utökade behörighet inom området frihet, säkerhet och rättvisa krav på att handläggningstiderna av framför allt mål om förhandsavgörande kortas. Genom Nicefördraget lades en grund för att göra det möjligt att reformera och effektivisera domstolsstrukturen och arbetsformerna (se även avsnitt 23.4 om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa). Sådana reformer sker i första hand genom ändring av domstolens stadga och rättegångsregler.

Effektiviseringsfrågorna drivs aktivt av Sverige i rådet. Ett viktigt framsteg i denna del är beslutet att upprätta personaldomstolen, vilken avlastar domstolen och tribunalen så att handläggningstiderna i domstolen på sikt kan kortas. Ytterligare ett exempel på effektivisering av domstolens verksamhet är det nya förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande som trädde i kraft den 1 mars 2008. Förfarandet möjliggör en snabb och rättssäker hantering av mål som kräver en mycket skyndsam handläggning, t.ex. vissa fall av frihetsberövande. Det nya förfarandet innehåller framför allt tre särdrag i förhållande till det ordinarie förfarandet. För det första är den skriftliga delen av förfarandet begränsat på så sätt att det endast är parterna i målet, den medlemsstat där den hänskjutande domstolen är belägen, kommissionen och i förekommande fall rådet och Europaparlamentet som har rätt att ge in skriftliga yttranden till domstolen. Övriga intressenter, däribland övriga medlemsstater, får i stället en möjlighet att föra fram synpunkter vid en muntlig förhandling. För det andra påskyndas handläggningen avsevärt genom att domstolen internt hanterar de brådskande målen i särskild ordning. För det tredje sker skriftväxlingen i praktiken främst på elektronisk väg, vilket ytterligare påskyndar hanteringen. Genom det nya förfarandet kommer handläggningstiderna således att väsentligen kortas ned och domstolen står därför bättre rustad att hantera brådskande mål på området frihet, säkerhet och rättvisa.

Genom en ändring i artikel 230 i EUF-fördraget klargörs att ogiltighetstalan kan väckas mot samtliga akter som har rättsverkan mot tredjeman. Av artikeln framgår numera därför uttryckligen att ogiltighetstalan kan väckas inte enbart mot akter som har beslutats av unionens institutioner utan också mot akter som har antagits av unionens organ eller byråer. Som en följd av att Europeiska rådet genom Lissabonfördraget får status som institution anges i artikel 230 i EUF-fördraget att domstolens behörighet också omfattar akter som har beslutats av Europeiska rådet och som ska ha rättsverkan i förhållande till tredjeman.

Motsvarande förändringar har införts i fråga om passivitetstalan i artikel 232 i EUF-fördraget. Passivitetstalan kan därmed fortsättningsvis väckas också mot Europeiska rådet samt unionens organ och byråer. Domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden omfattar i enlighet härmed giltigheten och tolkningen av akter som har beslutats av unionens institutioner, organ och byråer och regleras som tidigare i artikel 234 i EUF-fördraget.

(Se artiklarna 2.214, 2.216 och 2.218 i Lissabonfördraget.)

#### *Enskildas talerätt m.m.*

Genom Lissabonfördraget görs en försiktig utvidgning av enskildas möjligheter att föra talan direkt vid unionsdomstolarna mot regleringsakter som inte medför genomförandeåtgärder (artikel 230.4 i EUF-fördraget). När det gäller enskildas talan mot akter som har beslutats av unionens organ eller byråer framgår av ett nytt stycke fem i artikel 230 i EUF-fördraget att särskilda villkor och former för sådan talan kan föreskrivas i beslutet om inrättande av organet respektive byrån. (Se artikel 2.214 i Lissabonfördraget.)

Dessutom införs i artikel 9f i det ändrade EU-fördraget ett uttryckligt stadgande att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. (Se artikel 1.20 i Lissabonfördraget.)

*Stockholms universitet* har berört frågan om de rättsmedel som finns i den svenska rättsordningen tillgodoser de krav som Lissabonfördraget ställer i dessa avseenden.

Enskildas möjligheter att få tillgång till ett effektivt domstolsskydd har tidigare huvudsakligen framgått av EG-domstolens praxis. Av särskild betydelse är den enskildes möjligheter att få lagenligheten prövad av de rättsakter som antas av unionens institutioner, organ och byråer. Det följer av EG-domstolens praxis att det har inrättats ett fullständigt system för kontroll av huruvida sådana rättsakter är lagenliga. Fysiska och juridiska personer har således möjlighet att, under de förutsättningar som anges i artikel 230.4 i EUF-fördraget, väcka en ogiltighetstalan direkt vid unionsdomstolarna. I de fall det, på grund av de begränsningar i talerätten som föreskrivs i denna bestämmelse, inte är möjligt att väcka talan vid unionsdomstolarna, har den enskilde möjlighet att få

lagenligheten av sådana rättsakter prövad vid nationell domstol. Det följer nämligen av EG-domstolens praxis att den enskilde i så fall ska ha möjlighet att inför nationell domstol åberopa att en sådan rättsakt är ogiltig och därvid förmå den nationella domstolen, som själv saknar behörighet att pröva giltigheten av rättsakten, att begära förhandsavgörande från EG-domstolen (dom den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores mot Europeiska unionens råd*, REG 2002 s. I-6677 och dom den 1 april 2004 i mål C-263/02 P, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Jégo-Quére et Cie SA*, REG 2004 s. I-3425). Enligt EG-domstolen ankommer det således på medlemsstaterna att inrätta ett system för rättslig prövning som gör det möjligt att säkerställa rätten till ett verksamt rättsligt skydd. Säkerställandet av tillgången till effektiva rättsmedel är viktigt inte bara för att den enskilde ska kunna tillvarata de rättigheter som EU-samarbetet medför utan också för att unionsrätten ska få genomslag i medlemsstaterna. Förutom rätten att få frågan om giltigheten av en unionsrättsakt prövad, ingår därmed som en viktig del i det effektiva domstolsskyddet dessutom att enskilda tillförsäkras möjligheten att få prövat om nationell lagstiftning är förenlig med unionsrätten. För att den enskildes unionsrättigheter ska tillvaratas kan svenska domstolar alltså i en process också behöva ta ställning till om svensk rätt är förenlig med unionsrätten. Enligt EG-domstolen ingår principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd bland gemenskapens allmänna rättsprinciper och grundar sig på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner som har stadfästas i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Som regeringen konstaterat inledningsvis, innebär förändringarna av talerättsmöjligheterna i artikel 230.4 i EUF-fördraget att enskilda ges ökade möjligheter att väcka talan direkt vid unionsdomstolarna. Skyldigheten att tillhandahålla talerättsmöjligheter vid nationell domstol minskar därmed i den delen i motsvarande omfattning.

Artikel 9 f andra stycket i det ändrade EU-fördraget, innebär en kodifiering av EG-domstolens praxis vad gäller rätten till ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Som har behandlats närmare i avsnitt 12.1 om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ingår dessutom rätten till ett effektivt rättsmedel i stadgans grundläggande rättigheter som nu blir rättsligt bindande.

Regeringen välkomnar det förtydligande av den enskildes möjligheter att få tillgång till ett verksamt rättsligt skydd för sina unionsrättigheter som de nya bestämmelserna innebär. Kodifieringen av EG-domstolens praxis i artikel 9f i det ändrade EU-fördraget innebär dock inte i sig några utökade skyldigheter för medlemsstaterna i förhållande till vad som gäller enligt nu gällande fördrag och vad som för övrigt även följer av Sveriges åtagande enligt de nämnda bestämmelserna i Europakonventionen. Regeringen bedömer därför att ett godkännande av Lissabonfördraget inte kräver några ändringar av svensk lagstiftning i fråga om enskildas tillgång till ett effektivt domstolsskydd.

Den fråga om möjligheten att föra talan om skadestånd som väcks av *Stockholms universitet* är inte ny. I betänkandet *Det allmännas*

skadeståndsansvar vid överträdelse av EG-regler (SOU 1997:194) konstaterades att talerättsförbudet i 3 kap. 7 § skadeståndslagen inte är tillämpligt på en skadeståndstalan som grundar sig på en överträdelse av gemenskapsrätten. Vid remissbehandlingen framfördes inga avvikande uppfattningar i den frågan. Bl.a. Justitiekanslern och Hovrätten över Skåne och Blekinge instämde uttryckligen i utredningens synpunkt. EG-domstolens senare praxis föranleder ingen annan bedömning. Godkännandet av Lissabonfördraget innebär inte någon förändring härvidlag.

### *Förhållandet mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna*

Förhållandet mellan unionens domstolar och de nationella domstolarna ändras inte genom bestämmelserna i Lissabonfördraget. Några remissinstanser har anfört att EU-domstolens ökade behörighet kan leda till handläggningsproblem. Till exempel har *Högsta domstolens ledamöter* bland annat pekat på att om det förhållandet att det i artikel 6.3 i det ändrade EU-fördraget anges att Europakonventionen ska *ingå* i unionsrätten är tänkt att innebära något annat eller mer i sak än nuvarande bestämmelse, enligt vilken Europakonventionen *respekteras*, så skulle det från handläggningssynpunkt innebära en helt ohållbar ordning, bland annat i fråga om skyldigheten att begära förhandsavgörande.

Den omständigheten att EU-domstolen får en ökad behörighet leder till att förhandsavgöranden kan behöva inhämtas i ett större antal frågor än vad som nu är fallet. Det är dock svårt att på förhand bedöma i vilken omfattning nationella domstolar kommer att begära förhandsavgöranden från EU-domstolen rörande olika delar av fördragen. Detta gäller bland annat i fråga om det straffrättsliga samarbetet (se avsnitt 23.4) och stadgan (se avsnitt 12.1). När det gäller stadgan vill regeringen särskilt erinra om att bedömningen av om förhandsavgörande behöver inhämtas ska ske med beaktande av de förklaringar som utarbetas till stadgan. De nationella domstolarna kan nämligen i dessa förklaringar söka vägledning om hur stadgans bestämmelser ska tolkas och tillämpas (jfr den nya lydelsen av artikel 6 i det ändrade EU-fördraget enligt vilken förklaringarna vederbörligen ska beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar). Vad sedan gäller artikel 6.3 i det ändrade EU-fördraget vill regeringen framhålla att någon ändring i sak i förhållande till lydelsen av artikel 6.2 i nu gällande EU-fördrag inte var avsedd. Det bör vidare noteras att det redan i dag skulle kunna uppstå en situation där Europakonventionen bedöms på olika sätt av EU-domstolen och Europadomstolen. Enligt regeringen mening är det dock inte troligt att varken artikel 6.3 i det ändrade EU-fördraget eller unionens framtida anslutning till Europakonventionen i sig medför en ökad risk för potentiella konflikter mellan unionsrätten och Europakonventionen. (Se artikel 1.8 i Lissabonfördraget.)

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.9 och 7.2.10) samt i avsnitt 12.1 om EU:s stadga.



Möjligheten för en medlemsstat, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen att begära att domstolen yttrar sig i frågan om ett planerat internationellt avtal är förenligt med fördragen kvarstår men regleras i en ny artikel 188n.11 i EUF-fördraget om internationella avtal. Möjligheten att inhämta yttrande omfattar samtliga internationella avtal. Omfattningen av domstolens behörighet när det gäller ett tilltänkt avtal som ska ingås inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken får bedömas med hänsyn till den begränsning av domstolens behörighet på detta område som framgår av artikel 240a i EUF-fördraget. (Se artiklarna 2.173 och 2.223 i Lissabonfördraget.)

### *Specialdomstolar*

Bestämmelsen om inrättande av specialdomstolar finns i artikel 225a i EUF-fördraget. Enligt denna artikel gäller att specialdomstolar inrättas genom förordningar som ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I dag fattar rådet beslut med enhällighet efter Europaparlamentets yttrande. (Se artikel 2.211 i Lissabonfördraget.)

### *Effektiviserat förfarande när det gäller överträdelseärenden*

Genom Lissabonfördraget har vissa ändringar gjorts i syfte att effektivisera förfarandet i ärenden där en medlemsstat inte har fullgjort sina skyldigheter enligt fördragen (överträdelseärenden). Enligt den nya lydelsen av artikel 228.2 i EUF-fördraget gäller att kommissionen, om kommissionen anser att medlemsstaten inte har följt domstolens dom i ett överträdelseärende, har rätt att direkt väcka en ny talan vid domstolen utan att först ha avgivit ett så kallat motiverat yttrande.

Genom ändringar i artikel 228.3 i EUF-fördraget införs dessutom möjligheten för domstolen att redan i samband med den första domstolsprövningen av ett överträdelseärende som gäller underlåtenhet att underrätta kommissionen om åtgärder för införlivande av ett direktiv ålägga medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller ett vite.

(Se artikel 2.212 i Lissabonfördraget.)

### *Tvister som rör industriellt rättsskydd*

Vad gäller möjligheten att ge domstolen behörighet att avgöra tvister som rör europeiska immateriella rättigheter får domstolen liksom tidigare, enligt artikel 229a i EUF-fördraget, ges sådan behörighet genom rättsakter. Rådet beslutar, liksom tidigare, om sådan utvidgad behörighet för domstolen med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Bestämmelserna ska träda i kraft efter att ha godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella regler. (Se artikel 2.213 i Lissabonfördraget.)

I bestämmelsen om domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden (artikel 234 i EUF-fördraget) har det tillägget gjorts att det uttryckligen anges att om målet vid den nationella domstolen rör en frihetsberövad person så ska förhandsavgörandet meddelas så snart som möjligt. (Se artikel 2.218 i Lissabonfördraget.)

#### Ändring av domstolens stadga

Också ändringsproceduren för protokollet om domstolens stadga ändras. I dag fattar rådet beslut med enhällighet efter Europaparlamentets yttrande. Enligt den nya lydelsen av artikel 245 i EUF-fördraget får, med undantag för avdelning I och artikel 64 (som rör språkregimen), bestämmelserna i stadgan ändras enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Ändringen av beslutsformen för stadgeändring har medfört den följdändringen i artikel 13 i stadgan att ett beslut att utse biträdande referenter vid domstolarna fortsättningsvis fattas med kvalificerad majoritet i stället för som tidigare genom enhälligt beslut. (Se artikel 2.226 i Lissabonfördraget och protokoll (nr 1) om ändring av de protokoll som är fogade till fördraget om Europeiska unionen, fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och/eller fördraget om upprättande av Europeiska atomenergigemenskapen.)

#### 14.8 Övriga bestämmelser för unionens institutioner, organ och byråer

**Sammanfattning:** Övriga bestämmelser om unionens institutioner, organ och byråer är i huvudsak oförändrade. Europeiska centralbanken får status som en av EU:s institutioner. Ekonomiska och sociala kommitténs och Regionkommitténs sammansättning ska regleras i ett beslut. Europeiska investeringsbankens stadga får ändras av rådet med enhällighet.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Solna stad*, *Jönköpings kommun*, *Malmö kommun*, *Stockholms läns landsting* och *Region Värmland*, är positiva till att Regionkommitténs ställning stärks och att den regionala och lokala nivån därmed får mer inflytande i EU. *Västra Götalandsregionen* är också positiv till de ändringar som görs för att stärka Regionkommittén, men framhåller att ett starkare mandat för kommittén hade varit önskvärt. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* är positivt till att Regionkommitténs ställning stärks, men anser att dess talerätt inte bara bör gälla procedurfrågor utan också huruvida lagförslagen lever upp till subsidiaritetsprincipen. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* framhåller att det är positivt att bestämmelsen om Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs sammansättning uppdateras.

*Europeiska centralbanken*

I artiklarna 112 och 113 i nu gällande EG-fördrag finns institutionella bestämmelser om Europeiska centralbanken (ECB). ECB utgör tillsammans med de nationella centralbankerna det Europeiska centralbankssystemet (ECBS) (artikel 107.1 i EG-fördraget). ECBS:s huvudmål är att upprätthålla prisstabilitet (artikel 105.1 i EG-fördraget). Utan att åsidosätta detta mål ska ECBS stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål.

ECBS leds av ECB:s beslutande organ, dvs. dess råd och direktionen (artikel 107.3 i EG-fördraget). ECB:s direktion består av ordförande, vice ordförande och fyra andra ledamöter (artikel 112.2 i EG-fördraget).

ECB utformar självständigt unionens monetära politik och har ensamrätt på att tillåta sedelutgivning inom gemenskapen (artiklarna 105 och 106 i EG-fördraget). Den ska årligen till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och Europeiska rådet överlämna en årsrapport om verksamheten inom ECBS och om den monetära politiken under det föregående och innevarande året (artikel 113.3).

ECB ska inom sitt behörighetsområde höras om varje utkast till unionsrättsakt samt om varje utkast till rättsregler på nationell nivå (artikel 105.4).

Närmare bestämmelser om ECBS och ECB finns i ett protokoll om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken.

*Revisionsrätten*

I artiklarna 246–248 i nu gällande EG-fördrag finns närmare bestämmelser om revisionsrätten som granskar unionens räkenskaper. Revisionsrätten består av en ledamot från varje medlemsstat vilka ska utses av rådet efter att ha hört Europaparlamentet. Revisionsrätten är en institution (artikel 7 i EG-fördraget).

*Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén*

I artiklarna 257–265 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén som har rådgivande uppgifter (artikel 7.2 i EG-fördraget). Kommittéerna får inte ha mer än 350 ledamöter vardera. Sverige har tolv ledamöter i respektive kommitté.

*Europeiska investeringsbanken*

I artiklarna 266 och 267 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om Europeiska investeringsbanken (EIB). EIB har till uppgift att genom att anlita kapitalmarknaderna och utnyttja egna medel bidra till en

balanserad utveckling och störningsfri funktion av den gemensamma marknaden i gemenskapens intresse. Medlemmarna i EIB är medlemsstaterna. Närmare bestämmelser om EIB finns i ett protokoll om Europeiska investeringsbankens stadga.

### *Tjänsteföreskrifter*

Bestämmelser för att fastställa löner, arvoden och pensioner för vissa högre tjänstemän och funktioner finns i artiklarna 210 och 247.8 i nu gällande EG-fördrag.

### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om unionens övriga institutioner och organ, dvs. Europeiska centralbanken, revisionsrätten, Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén samt Europeiska investeringsbanken (EIB) återfinns i huvudsak i sjätte delen i EUF-fördraget under rubriken ”Institutionella och finansiella bestämmelser”. I en övergripande bestämmelse i artikel 9 i det ändrade EU-fördraget anges att ECB och revisionsrätten är EU-institutioner. (Se artikel 1.14 i Lissabonfördraget.)

### *Europeiska centralbanken*

Europeiska centralbanken får formell status som en av EU:s institutioner (artikel 9 i det ändrade EU-fördraget). Det innebär att Europeiska centralbanken omfattas av öppenhetsreglerna (se avsnitt 21.3).

Bestämmelser om Europeiska centralbanken flyttas till artiklarna 245a–245c i EUF-fördraget, under ett nytt avsnitt 4a med rubriken ”Europeiska centralbanken”. Förkortningen ”ECB” ersätts med Europeiska centralbanken.

Europeiska centralbanken ska, i likhet med nu gällande bestämmelser, tillsammans med de nationella centralbankerna utgöra det Europeiska centralbankssystemet (ECBS). ECBS och Europeiska centralbanken ges samma huvudmål och uppgift som i dag.

Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna i de medlemsstater som har euron som valuta utgör Eurosystemet. De ska föra unionens monetära politik. Endast Europeiska centralbanken får tillåta utgivning av euron.

En nyhet är att Europeiska centralbankens direktion ska utses av Europeiska rådet, som ska besluta med kvalificerad majoritet, på rekommendation av rådet och efter att Europaparlamentet och ECB-rådet har hörts (artikel 245b i EUF-fördraget). Det är en förändring i förhållande till nuvarande ordning där direktionen utses genom överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar på stats- eller regeringschefs nivå, på rekommendation av rådet som ska ha hört Europaparlamentet och ECB-rådet. Förändringen bidrar till att tillsättningarna ska ske så smidigt som möjligt. Närmare bestämmelser om Europeiska centralbanken finns i *protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken*.

(Se artiklarna 1.14, 2.2 och 2.227–2.229 och *protokollet om ändring av de protokoll som är fogade till fördraget om Europeiska unionen, fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen och/eller fördraget om upprättande av Europeiska atomgemenskapen i Lissabonfördraget.*)

### *Revisionsrätten*

Revisionsrätten ska fortsatt vara en institution (artikel 9 i det ändrade EU-fördraget). Mer konkreta bestämmelser om revisionsrättens funktion finns i artiklarna 246–248 i EUF-fördraget. Revisionsrättens huvuduppdrag förblir att göra en oberoende granskning av hur unionens medel uppbärs och används. (Se artiklarna 1.14, 2.230–2.232 i Lissabonfördraget.)

### *Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén*

Enligt artikel 9.4 i det ändrade EU-fördraget ska Europaparlamentet, rådet och kommissionen bistås av en ekonomisk och social kommitté och en regionkommitté, vilka ska ha en rådgivande funktion. I dag bistår kommittéerna rådet och kommissionen.

Närmare bestämmelser om Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén återfinns i ett nytt kapitel 3 med rubriken ”Unionens rådgivande organ” i EUF-fördragets sjätte del (artiklarna 256a, 258–260 och 262–265 i EUF-fördraget).

Kommitteernas sammansättning ska regleras i ett beslut som antas av rådet med enhällighet på förslag av kommissionen (artikel 258 och 263 i EUF-fördraget). Platsfördelningen av ledamöter regleras i dag direkt i fördraget. Särskilda övergångsbestämmelser finns i artiklarna 6 och 7 i *protokollet om övergångsbestämmelser*.

Rådet ska regelbundet se över hur kommittéerna ska vara sammansatta med hänsyn till den ekonomiska, sociala och demografiska utvecklingen inom unionen. Rådet ska på förslag av kommissionen anta beslut för detta ändamål (artikel 256a.5 i EUF-fördraget).

Regionkommittén ska, i likhet med nuvarande bestämmelser, bestå av företrädare för regionala och lokala organ som antingen har valts till ett regionalt eller lokalt organ eller är politiskt ansvariga inför en vald församling (256a.2 i EUF-fördraget.).

Ekonomiska och sociala kommittén ska vara sammansatt av företrädare för organisationer för arbetsgivare, löntagare och andra företrädare för det civila samhället, särskilt inom socioekonomiska, medborgerliga områden och fackområden samt kulturella områden (artikel 256a.3 i EUF-fördraget). I dag anges att kommittén ska vara sammansatt av de olika ekonomiska och sociala grupperingarna i det organiserade civila samhället, särskilt företrädare för tillverkare, jordbrukare, transportföretag, arbetstagare, köpmän, hantverkare, fria yrken, konsumenter och allmänna samhällsintressen.

Kommitteernas ledamöter och suppleanter ska utses för en tid av fem år (artiklarna 259 och 263 i EUF-fördraget). I dag utses de för en tid av fyra år. Ordföranden och presidiet i respektive kommitté ska väljas för en

tid av två och ett halvt år (artiklarna 260 och 264 i EUF-fördraget). I dag väljs de för en tid av två år.

Regionkommittén ska vara behörig att väcka talan vid Europeiska unionens domstol när det gäller en rättsakt som enligt fördragen inte kan antas utan att kommittén har hörts (artikel 230 i EUF-fördraget).

Kommittéerna kan även sammankallas på begäran av Europaparlamentet (artiklarna 260 och 264 i EUF-fördraget). I dag sammankallas de på begäran av rådet eller kommissionen.

(Se artiklarna 1.14 och 2.246–2.254 i Lissabonfördraget.)

### *Europeiska investeringsbanken*

Bestämmelserna avseende Europeiska investeringsbanken (EIB) finns kvar i artiklarna 266 och 267 i EUF-fördraget.

Närmare bestämmelser om Europeiska investeringsbanken finns i ett *protokoll om Europeiska investeringsbankens stadga*. Bankens stadga har i huvudsak uppdaterats och moderniserats och därmed anpassats till dagens förhållanden. Detta avser bl.a. bestämmelser som var relevanta när banken en gång skapades, men som inte är det i dag.

Genom en ändring i artikel 266 i EUF-fördraget får Europeiska investeringsbankens stadga ändras i sin helhet av rådet, som ska besluta med enhällighet, efter hörande av Europaparlamentet och kommissionen (om begäran kommer från banken) eller efter hörande av Europaparlamentet och banken (om förslaget kommer från kommissionen). Denna bestämmelse har införts för att underlätta ändring av stadgan. Enligt nu gällande bestämmelser kan endast vissa artiklar i stadgan ändras utan att en fördragsändring görs.

(Se artiklarna 2.255–2.256 och *protokollet om ändring av de protokoll som är fogade till fördraget om Europeiska unionen, fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen och/eller fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen* i Lissabonfördraget.)

### *Tjänsteföreskrifter*

Tjänsteföreskrifter för unionens tjänstemän och anställningsvillkor för unionens övriga anställda ska genom en ändring i artikel 283 i EUF-fördraget fastställas av Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet sedan övriga berörda institutioner har hörts. Enligt nu gällande bestämmelser antas sådana föreskrifter av rådet med kvalificerad majoritet efter att övriga berörda institutioner har hörts. (Se artikel 2.282 i Lissabonfördraget.)

## 15 De nationella parlamentens roll

**Sammanfattning:** De nationella parlamentens roll i unionens arbete fördragsfästs och stärks.

Unionens utkast till lagstiftningsakter ska skickas till de nationella

parlamenten, som ska göra en subsidiaritetskontroll. Om en viss andel av parlamentens röster ställer sig bakom en invändning ska utkastet omprövas. Om kommissionen står fast vid ett förslag inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska såväl rådet som Europaparlamentet göra en subsidiaritetsprövning. Om en viss majoritet anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen faller förslaget.

Varje nationellt parlament har vetorätt i fråga om Europeiska rådets utnyttjande av de nya förenklade förfarandena för att ändra fördraget, de s.k. passerellerna.

Det ställs ökade krav på att de nationella parlamenten ska delges information om rådets arbete. Den tid som parlamenten har att granska lagda lagförslag utökas också.

De nationella parlamenten har även getts en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa.

EU-domstolen ska vara behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen.

**Remissinstanserna:** Ett stort antal remissinstanser som kommenterat promemorian i denna del välkomnar att de nationella parlamenten får en starkare roll i EU-arbetet och flera av instanserna understryker vikten av att subsidiaritetsprincipen förstärks. Bland dessa finns *Säkerhetspolisen*, *Solna stad*, *Stockholms stad*, *Jönköpings kommun*, *Malmö kommun*, *Skellefteå kommun*, *Umeå kommun*, *Västra Götalandsregionen*, *Västernorrlands läns landsting*, *Norrbottnens läns landsting*, *Sverige Kommuner och Landsting (SKL)*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *IOGT-NTO*, *Region Dalarna*, *Riksorganisationen Verdandi*, *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* och *Region Värmland*. *Linköpings universitet* anser att de nationella parlamentens ökade inflytande är ett positivt steg i processen att starkare binda samman nationell och europeisk politik. *Halmstad kommun* anser att de nationella parlamentens stärkta roll i beslutsprocessen medför ett tydligare ansvar för EU-frågorna bland riksdagsledamöterna och därmed en ökad möjlighet till information och ansvarsutkrävande sett ur ett medborgarperspektiv. Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Solna stad*, *Jönköping kommun*, *Umeå kommun*, *Västernorrlands läns landsting* och *Sverige Kommuner och Landsting (SKL)*, betonar vikten av att det utvecklas en väl fungerande dialog mellan riksdagen och företrädare för kommuner, landsting och regioner. *Stockholms universitet* välkomnar att de nationella parlamenten får en fördragsfäst roll genom Lissabonfördraget som en förstärkning i EU-samarbetets demokratiska element. Universitetet efterfrågar dock förslag på hur de nya bestämmelserna angående de nationella parlamentens roll är avsedda att genomföras inom ramen för det svenska konstitutionella systemet.

**Bakgrund:** De nationella parlamentens roll i unionens arbete har under senare år uppmärksammats allt mer. Genom Amsterdamfördraget tillkom protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna återfinns i artikel 5 i nuvarande EG-fördrag. Subsidiaritetsprincipen innebär att på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig ska den vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. Proportionalitetsprincipen innebär att gemenskapen inte ska vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i EG-fördraget.

I det nuvarande protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna anges bl.a. att gemenskapens åtgärder ska begränsas till frågor som har gränsöverskridande aspekter eller som inte i tillräcklig utsträckning kan hanteras på nationell nivå. Gemenskapen ska endast lagstifta i den mån det är nödvändigt och de åtgärder som gemenskapen vidtar ska lämna så mycket utrymme som möjligt för beslut på nationell nivå. Gemenskapens institutioner ska noga pröva om och motivera varför åtgärder ska vidtas på gemenskapsnivå.

Genom Amsterdamfördraget tillkom också protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Protokollet är uppdelat i två delar och den första delen handlar om den information som ska lämnas till de nationella parlamenten. Den viktigaste bestämmelsen stadgar att en tidsfrist på minst sex veckor ska förflyta från den dag då ett lagstiftningsförslag, eller ett förslag inom ramen för den tredje pelaren, av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla de officiella språken, till den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut. Härigenom underlättas de nationella parlamentens deltagande i beslutsprocessen. I protokollets andra del finns bestämmelser som innebär att samarbetsorganet för de nationella parlamenten, COSAC, ges en tydlig rådgivande roll.

## Förhandlingsresultatet

En ny artikel 8c, som fördragsfäster och stärker de nationella parlamentens roll i unionens arbete, införs i avdelning II under rubriken ”Bestämmelser om demokratiska principer” i det ändrade EU-fördraget (se även avsnitt 17).

Av artikeln framgår att de nationella parlamenten aktivt ska bidra till att unionen fungerar väl genom att informeras av unionens institutioner och få sig tillsända utkast till unionens lagstiftningsakter i enlighet med *protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen* och genom att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med de förfaranden som anges i *protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*.

De nationella parlamenten ska vidare ha en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa samt delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet. De nationella parlamenten ska vidare delta i det s.k. förenklade ändringsförfarandet och bli informerade om ansökningar om anslutning till unionen. De nationella parlamenten ska även delta i det interparlamentariska samarbetet mellan nationella parlament och



Europaparlamentet i enlighet med *protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen*. Prop. 2007/08:168

Regeringen anser, i likhet med remissinstanserna, att det är positivt att de nationella parlamentens roll i unionens arbete stärks.

(Se artikel 1.12 i Lissabonfördraget.)

### *Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*

De viktigaste ändringarna vad avser de nationella parlamentens roll görs i ett nytt *protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*. Det tidigare protokollet med samma namn upphävs.

Genom det nya protokollet införs en politisk mekanism som ger de nationella parlamenten en direkt roll i kontrollen av att subsidiaritetsprincipen efterlevs. Bestämmelserna (artikel 4 i protokollet) innebär att förslag från kommissionen, initiativ från en grupp medlemsstater, initiativ från Europaparlamentet, framställningar från domstolen, rekommendationer från Europeiska centralbanken och framställningar från Europeiska investeringsbanken som syftar till antagandet av en lagstiftningsakt ska skickas till de nationella parlamenten. Vidare ska samtliga utkast till unionens lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Inom åtta veckor från avsändandet har de nationella parlamenten och kamrarna i sådana parlament möjlighet att genom ett motiverat yttrande framföra att det aktuella utkastet enligt parlamentets eller kammarens uppfattning inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen (artikel 6 i protokollet).

Varje nationellt parlament förfogar över två röster (artikel 7 i protokollet). Om minst en tredjedel av samtliga röster står bakom ett yttrande ska förslaget omprövas. För frågor på området för frihet, säkerhet och rättvisa är tröskeln en fjärdedel. Efter omprövningen kan kommissionen, eller den som har lagt fram förslaget, antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Beslutet ska i samtliga fall vara motiverat.

Om ett förslag till lagstiftningsakt, inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet, bestrids med enkel majoritet av det antal röster som tilldelats de nationella parlamenten måste kommissionen ompröva sitt förslag och kan välja att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Om kommissionen väljer att stå fast vid förslaget måste den i ett motiverat yttrande ange skälen till varför den anser att förslaget står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska kommissionens motiverade yttrande, jämte de nationella parlamentens yttranden, tillställas rådet och Europaparlamentet, som före sin första behandling av förslaget ska överväga i vilken mån det är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om de med en majoritet av 55 procent av rådets medlemmar eller en majoritet av de avgivna rösterna i Europaparlamentet anser att förslaget inte är förenligt med

subsidiaritetsprincipen ska förslaget inte behandlas vidare och har alltså fallit.

Härutöver gäller (artikel 8 i protokollet) att Europeiska unionens domstol ska vara behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen som väcks av en medlemsstat eller överlämnas av den på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament, i enlighet med dess interna rättsordning. Även Regionkommittén ska vara behörig att väcka talan när det gäller en lagstiftningsakt som inte kan antas utan att kommittén har hörts (artikel 230 i EUF-fördraget).

I ytterligare en viktig bestämmelse (artikel 2 i protokollet) stadgas att kommissionen ska hålla ett omfattande samråd innan den föreslår en lagstiftningsakt. Vid sådana samråd ska den regionala och lokala dimensionen av de planerade åtgärderna beaktas. Det är således en form av remissförfarande som nu regleras i protokollet.

De nationella parlamentens roll i subsidiaritetsprövningen innebär att de ges en direkt och aktiv roll i EU-arbetet, något som tidigare i princip varit förbehållet medlemsstaternas regeringar. Det bidrar till att stärka den viktiga subsidiaritetsprövningen.

Med anledning av *Stockholms universitets* påpekande att promemorian saknar förslag om hur de nya bestämmelserna är avsedda att genomgöras inom ramen för det svenska konstitutionella systemet kan följande sägas.

Riksdagsstyrelsen behandlade, mot bakgrund av i huvudsak motsvarande bestämmelser i det konstitutionella fördraget, i sin framställning Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3) bl.a. frågan om hur riksdagens prövning av att subsidiaritetsprincipen följs borde hanteras samt presenterade förslag till ändringar i riksdagsordningen med anledning härav. Enligt förslaget borde fackutskotten ha huvudansvaret för prövningen medan konstitutionsutskottet borde ha en samordnande roll och vara det utskott som föreslår kammaren att ett motiverat yttrande borde lämnas till EU:s institutioner (a.a. s. 60 ff.).

Flera remissinstanser har framfört att ett effektivt användande av subsidiaritetsprincipen förutsätter en väl fungerande nationell konsultation, inte minst med den regionala och lokala nivån. Regeringen delar denna uppfattning. Även Riksdagsstyrelsen framhöll i sin framställning (a.a. s. 63 f.) vikten av kontakter mellan bl.a. Sveriges kommuner och landsting och riksdagens utskott i dessa frågor men gjorde bedömningen att det inte fanns skäl att reglera sådana kontakter i särskild ordning.

#### *Protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen*

Ett nytt *protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen* ersätter ett tidigare protokoll med samma titel.

Enligt det nya protokollet ska parlamenten delges information om rådets arbete genom att bl.a. dagordningarna för och resultaten av rådets möten direkt skickas till medlemsstaternas nationella parlament (artikel 5 i protokollet). Skärpta krav införs när det gäller tidsgränser i rådets arbete för att de nationella parlamenten ska hinna granska lagförslag. Det nuvarande protokollet stadgar att minst sex veckor ska förflyta från den

dag då ett lagstiftningsförslag, eller ett förslag inom ramen för den tredje pelaren, av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla de officiella språken, till den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut. Detta krav skärps nu så att minst åtta veckor måste förflyta mellan den dag då ett förslag görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då förslaget förs upp på rådets dagordning för beslut. Till detta läggs ytterligare en tidsgräns som fastställer att det från den dag då ett förslag förs upp på rådets dagordning och till dess att det antas en gemensam ståndpunkt i normalfallet ska förflyta tio dagar (artikel 4 i protokollet). Möjligheten att utöva inflytande skapar behov av klara tidsmarginaler för att de nationella parlamenten ska kunna påverka sina regeringar. Genom de nya bestämmelserna tillgodoses detta.

Slutligen införs en bestämmelse som anger att om Europeiska rådet överväger att använda de förenklade förfarandena (artikel 48.7 första eller andra styckena i det ändrade EU-fördraget, se avsnitt 26.1) för att ändra i fördragen ska ett sådant initiativ från Europeiska rådet översändas till de nationella parlamenten. När en invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader från detta översändande ska det förenklade förfarandet inte användas (se t.ex. avsnitt 23.4.3 om veto på familjerättens område). Genom detta skapas även under det förenklade förfarandet en garanti mot att grundläggande förändringar av fördragen inte sker utan prövning av de nationella parlamenten.

## 16 Utövande av unionens befogenheter

### 16.1 Unionens rättsakter

**Sammanfattning:** Beteckningarna på de rättsakter som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter (förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden) förändras inte genom Lissabonfördraget. Dessa rättsakter ska användas inom alla områden som samarbetet inom unionen omfattar. Beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och området med frihet, säkerhet och rättvisa behålls dock särskilda bestämmelser samtidigt som de rättsliga instrumenten harmoniseras. Beslut ges en något vidare definition än i nu gällande EG-fördrag bl.a. för att göra det möjligt att använda beslut på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område.

En normhierarki införs i EUF-fördraget. De centrala bestämmelserna på ett område ska antas genom lagstiftningsförfarande, s.k. lagstiftningsakter. Endast unionens lagstiftare (Europaparlamentet och rådet) får anta lagstiftningsakter. Kommissionen ska kunna anta s.k. delegerade akter som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt. Principen om att medlemsstaterna har befogenhet att genomföra unionens rättsligt bindande akter klargörs. Om enhetliga villkor för genomförandet av unionens rättsligt bindande akter krävs ska kommissionen i allmänhet och rådet i särskilda fall, i likhet med nu

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* välkomnar att det införs en normhierarki inom sekundärätten, men tycker att det är oklart hur direktiv som kommissionen utfärdar på grund av befogenhet i fördragstexten t.ex. artikel 86.3 i EUF-fördraget ska klassificeras. *Finansinspektionen* konstaterar med tillfredsställelse att det i en gemensam förklaring (39) till artikel 249b i EUF-fördraget noteras att kommissionen avser att fortsätta samråd med nationella experter vid utarbetande av utkast till delegerade akter på området finansiella tjänster (s.k. Lamfalussy-förfarandet).

**Bakgrund:** De europeiska gemenskaperna kan i dag meddela rättsakter som är rättsligt bindande för medlemsstaterna. En typ av rättsakt är förordningar vilka är bindande för medlemsstaterna på i princip samma sätt som en nationell lag fungerar i det enskilda landet. En annan typ av rättsakt är direktiv. Dessa är bindande på så sätt att medlemsstaterna ska uppnå vad som föreskrivs i direktivet.

Artikel 249 i EG-fördraget innehåller en uppräknning av gemenskapsrättsakter och deras rättsverkan. Där görs skillnad mellan bindande rättsakter (förordningar, direktiv och beslut) samt icke bindande rättsakter (rekommendationer och yttranden). Enligt artikel 202 i EG-fördraget ska rådet ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövande av denna befogenhet. Dessa regler antas av rådet med enhällighet efter yttrande från Europaparlamentet. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna.

Förteckningen i artikel 249 i EG-fördraget är inte uttömmande. De nuvarande fördragens bestämmelser omfattar även andra instrument t.ex. för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) respektive polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet (tredje pelaren).

## Förhandlingsresultatet

Genom Lissabonfördraget införs ett nytt avsnitt 1 med rubriken ”Unionens rättsakter” före artikel 249 i EG-fördraget. (Se artikel 2.234 i Lissabonfördraget.)

### *Rättsakter*

Beteckningarna på de rättsakter som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter förändras inte genom Lissabonfördraget. De rättsakter som unionen har till sitt förfogande för att utöva sina befogenheter är

- förordningar
- direktiv
- beslut
- rekommendationer
- yttranden.

En nyhet genom Lissabonfördraget består i att rättsakterna ska användas inom alla områden som fördragen omfattar, också sådana som enligt de nuvarande fördragen omfattas av andra och tredje pelaren (artikel 249 första stycket i EUF-fördraget). Beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och området med frihet, säkerhet och rättvisa behålls dock särskilda bestämmelser samtidigt som de rättsliga instrumenten harmoniseras (se avsnitt 23.4 och 25.2). I artikel 9 i *protokollet om övergångsbestämmelser* finns en övergångsbestämmelse angående de akter som unionens institutioner, organ och byråer antar på grundval av EU-fördraget (inom ramen för GUSP och polissamarbetet och straffrättsliga samarbetet) före ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Rättsverkan för dessa akter ska bestå så länge de inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras med tillämpning av fördragen. Detta gäller även de konventioner mellan medlemsstater som ingås på grundval av EU-fördraget.

Beslut ges en något vidare definition än i nu gällande EG-fördrag (artikel 249 fjärde stycket i EUF-fördraget). Beslut ska till alla delar vara bindande men behöver till skillnad mot den nuvarande bestämmelsen inte ange vem eller vilka det riktar sig till. Om beslutet är riktat ska det bara vara bindande för dem som det är riktat till. Ett av syftena med den utvidgade definitionen är att det blir möjligt att använda beslut på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Genom Lissabonfördraget införs en ny artikel 249a i EUF-fördraget. Bestämmelsen gör en åtskillnad mellan å ena sidan rättsakter som ska antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande (*lagstiftningsakter*) och å andra sidan akter som inte förutsätter sådant förfarande. Rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande utgör *lagstiftningsakter* (artikel 249a.3 i EUF-fördraget). Endast unionens lagstiftare (Europaparlamentet och rådet) får anta lagstiftningsakter. De typer av akter som får användas specificeras till förordningar, direktiv eller beslut. På den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område är det inte möjligt att använda sig av lagstiftningsakter, dvs. akter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande (se artiklarna 11.1 andra stycket och 15b i det ändrade EU-fördraget). Lagstiftningsförfarandet behandlas närmare nedan under avsnitt 16.2.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild bestämmelse i EUF-fördraget som behandlar rekommendationer (artikel 249d). Rekommendationer ska antas av rådet som ska besluta på förslag av kommissionen i samtliga fall där det i fördragen föreskrivs att rådet ska anta akter på förslag av kommissionen. Rådet ska besluta enhälligt på de områden där enhällighet krävs för antagandet av en unionsakt. Även kommissionen, samt Europeiska centralbanken i de särskilda fall som anges i fördragen, ska anta rekommendationer.

(Se artiklarna 2.235 och 2.236 i Lissabonfördraget.)

### *Normhierarki*

Enligt nu gällande EG-fördrag ska rådet ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare

villkor för utövande av denna befogenhet. Dessa regler antas av rådet med enhällighet efter yttrande från Europaparlamentet.

Genom Lissabonfördraget införs en normhierarki i EUF-fördraget som i princip omfattar tre nivåer när det gäller sekundärrätt. Den kan i huvudsak beskrivas på följande sätt.

De centrala bestämmelserna på ett visst område antas genom lagstiftningsförfarande i form av s.k. *lagstiftningsakter* (artikel 249a i EUF-fördraget).

Det införs en ny kategori akter, s.k. delegerade akter, som antas av kommissionen (artikel 249b i EUF-fördraget). I rubriken till delegerade akter ska adjektivet ”delegerad” finnas med. Dessa s.k. *icke-lagstiftningsakter* är hierarkiskt underordnade s.k. *lagstiftningsakter*. Syftet är att uppmuntra lagstiftaren att koncentrera sig på de grundläggande inslagen och undvika att lagstiftningsakterna blir alltför detaljerade. I lagstiftningsakterna ska det uttryckligen fastställas mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenheten. De väsentliga delarna av ett område får inte delegeras. Villkoren för delegeringen ska fastställas av lagstiftaren från fall till fall. Dessa villkor kan bestå i att Europaparlamentet eller rådet får besluta om att återkalla delegeringen och/eller att den delegerade akten får träda i kraft endast om Europaparlamentet eller rådet inte har gjort några invändningar inom den tidsfrist som anges i lagstiftningsakten. Villkoren för delegeringen gör det möjligt för unionens lagstiftare att behålla den slutliga kontrollen över hur denna uppgift utövas. Införandet av delegerade akter kan komma att effektivisera lagstiftningsarbetet. I en *gemensam förklaring (39) till artikel 249b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* noterar konferensen att kommissionen, i enlighet med sin fasta praxis, avser att fortsätta att samråda med experter som utsetts av medlemsstaterna vid utarbetandet av kommissionens utkast till delegerade akter på området finansiella tjänster (s.k. Lamfalussy-förfarandet).

Genom Lissabonfördraget klargörs principen enligt vilken det är medlemsstaterna som har befogenhet att genomföra unionens rättsligt bindande akter (artikel 249c i EUF-fördraget). Undantaget från denna princip är om enhetliga villkor för genomförandet av unionens rättsligt bindande akter krävs. Bestämmelsen återger i princip lydelsen av nuvarande artikel 202 tredje strecksatsen i EG-fördraget. I allmänhet antas genomförandeakterna av kommissionen och i särskilda fall av rådet, särskilt när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i de fall som anges i artiklarna 11 och 13 i det ändrade EU-fördraget. I rubriken till genomförandeakter ska ordet ”genomförande” finnas med. Vad gäller medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (nuvarande beslut enligt kommittéförfarandet) ska allmänna regler och principer för detta, på samma sätt som enligt nu gällande EG-fördrag, fastställas i förväg. En förordning ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. av rådet och Europaparlamentet tillsammans och med kvalificerad majoritet. Ändringen innebär en förstärkt ställning för Europaparlamentet, i och med att dessa regler ska antas gemensamt av rådet och Europaparlamentet.

(Se artikel 2.236 i Lissabonfördraget.)

**Sammanfattning:** Antalet förfaranden för att fatta beslut reduceras. Lagstiftningsakter ska som regel antas enligt medbeslutandeproceduren (rådet och Europaparlamentet är medlagstiftare). Denna procedur byter samtidigt namn till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att uttrycka dess nya rang som generell procedur för antagande av lagstiftning. I vissa fall ska dock fortfarande särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas. De förfaranden som ska följas i dessa fall anges i varje artikel särskilt.

**Remissinstanserna:** *Svenskt Näringsliv* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* välkomnar att beslut med kvalificerad majoritet kombinerat med medbeslutande för Europaparlamentet genom Lissabonfördraget utvidgas till att omfatta fler områden.

**Bakgrund:** Den lagstiftande makten tillkommer enligt nu gällande EG-fördrag antingen rådet och Europaparlamentet gemensamt (medbeslutandeförfarandet) eller rådet med medverkan av Europaparlamentet i de flesta fall. Kommissionen har också stor betydelse genom sin initiativrätt när det gäller lagstiftning. Institutionernas respektive roller avgränsas från fall till fall i fördragen enligt ett stort antal förfaranden. Proceduren för Europaparlamentets medbeslutande finns i artikel 251 i EG-fördraget.

Proceduren för samarbetsförfarandet finns i artikel 252 i EG-fördraget. Amsterdambefördraget minskade avsevärt tillämpningsområdet för samarbetsförfarandet, vilket för närvarande endast tillämpas på den ekonomiska och monetära politiken. Samarbetsförfarandet infördes genom Europeiska enhetsakten för att ge ökad tyngd åt samrådet med Europaparlamentet vid antagandet av vissa beslut, även om man lät rådet få sista ordet.

Vissa allmänna bestämmelser för institutionerna finns på olika håll i det nuvarande EG-fördraget. Det gäller bland annat beslut om att ändra kommissionens förslag (artikel 250). Vidare finns en bestämmelse om regleringen av interinstitutionella avtal (artikel 218.1), en bestämmelse om att rättsakter ska vara motiverade (artikel 253), en bestämmelse om offentliggörande och publicering av akter (artikel 254) och en bestämmelse om verkställbarhet av akter om betalningsskyldighet för andra än medlemsstater (artikel 256).

### Förhandlingsresultatet

Ett nytt avsnitt 2 med rubriken ”Förfaranden för antagande av akter och andra bestämmelser” införs före artikel 250 i EG-fördraget. (Se artikel 2.237 i Lissabonfördraget.)

#### *Lagstiftningsförfarandet*

Det finns ett stort behov av att rationalisera och förenkla förfarandena för antagande av rättsakter. Genom Lissabonfördraget reduceras antalet beslutsförfaranden. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet och

tillämpning av det s.k. *ordinarie lagstiftningsförfarandet* (motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet) utvidgas.

Huvudregeln enligt Lissabonfördraget ska vara att lagstiftningsakter antas i enlighet med det *ordinarie lagstiftningsförfarandet* (artikel 249a.1 i EUF-fördraget). Förfarandet motsvarar, med vissa anpassningar, medbeslutandeförfarandet enligt nuvarande artikel 251 i EG-fördraget. Benämningen det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska bättre ge uttryck för dess nya rang som allmän regel för antagande av lagstiftning och vara lättare att förstå för medborgarna. En detaljerad beskrivning av förfarandet görs i en särskild bestämmelse (artikel 251 i EUF-fördraget). Beslutsfattande med kvalificerad majoritet ska tillämpas generellt i rådet där det ordinarie lagstiftningsförfarandet används. En förteckning över artiklar där det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska tillämpas återfinns i *bilaga 8* till propositionen.

Särskilda bestämmelser har införts för de fall en lagstiftningsakt lagts fram på initiativ av en grupp av medlemsstater eller på rekommendation av Europeiska centralbanken eller på begäran av domstolen (artikel 251.15 i EUF-fördraget).

I särskilda fall ska lagstiftningsakter antas av Europaparlamentet med medverkan av rådet eller av rådet med medverkan av Europaparlamentet i enlighet med särskilda lagstiftningsförfaranden (artikel 249a.2 i EUF-fördraget). En förteckning över artiklar där *särskilda lagstiftningsförfaranden* ska tillämpas finns i *bilaga 9* till propositionen. Det förfarande som ska följas när särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas anges i varje artikel särskilt.

Uppdelningen i det ordinarie lagstiftningsförfarandet och särskilda lagstiftningsförfaranden bidrar till att förtydliga vilket beslutsförfarande som ska gälla. Det blir härigenom tydligt för enskilda vem inom EU som fattar beslut om lagstiftningen.

Från den allmänna regeln att lagstiftningsakter antas på förslag av kommissionen finns undantag, i likhet med nu gällande EG-fördrag. I de fall som anges särskilt i fördragen ska lagstiftningsakter antas på initiativ av en grupp medlemsstater eller Europaparlamentet, på rekommendation av Europeiska centralbanken eller på begäran av domstolen eller Europeiska investeringsbanken (artikel 249a.4 i EUF-fördraget).

I EU-fördraget införs även en mekanism med ett förenklat ändringsförfarande (en s.k. passerell) som innebär att Europeiska rådet med enhällighet ska kunna besluta om övergång från det särskilda lagstiftningsförfarandet till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 48.7 andra stycket i det ändrade EU-fördraget). Bestämmelsen redovisas närmare under avsnitt 26.1.

Genom Lissabonfördraget upphävs det s.k. *samarbetsförfarandet* i nuvarande artikel 252 i EG-fördraget.

(Se artiklarna 2.236 och 2.239 i Lissabonfördraget.)

### *Andra bestämmelser*

I nuvarande artikel 250 i EG-fördraget finns en bestämmelse med krav på enhällighet i rådet för att ändra kommissionens förslag. Genom Lissabonfördraget införs undantag från denna princip. Det gäller följande



bestämmelser i EUF-fördraget: den fleråriga budgetramen (artikel 270a), unionens budget (artiklarna 268 och 272 samt artikel 273 andra stycket) och förlikningskommittén inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 251.10 och 251.13).

Genom Lissabonfördraget införs en ny artikel 252a i EUF-fördraget angående interinstitutionella avtal. Sådana avtal har i enlighet med praxis ingåtts mellan institutionerna Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Den nya bestämmelsen innebär att en rättslig grund införs för ingåendet av sådana avtal.

I nuvarande artikel 253 i EG-fördraget återges principen om att rättsakter ska vara motiverade. Denna bestämmelse ändras genom Lissabonfördraget. Det införs bl.a. två nya bestämmelser. Om fördraget inte anger vilken typ av akt som ska antas ska institutionerna välja typ av akt i det enskilda fallet. Det erinras om att proportionalitetsprincipen ska styra valet av akt för utövande av befogenheterna. Vidare ska lagstiftaren (Europaparlamentet och rådet) avstå från att anta akter som inte anges i det lagstiftningsförfarande som är tillämpligt på det berörda området. Regeln finns redan i artikel 7 i rådets beslut 2006/683/EG, Euratom om antagande av rådets arbetsordning.

Genom Lissabonfördraget får nuvarande artikel 254 i EG-fördraget en ny lydelse. Artikelns i dess nuvarande lydelse innehåller bestämmelser om de olika akternas undertecknande och offentliggörande, genom publicering i Europeiska unionens officiella tidning (EUT), samt ikraftträdande som är väsentliga för att garantera rättssäkerheten. Genom Lissabonfördraget anpassas artikeln till de nya bestämmelserna om unionens rättsakter.

En ny rättslig grund för antagande av regler om god förvaltning upprättas (artikel 254a i EUF-fördraget). Bestämmelsen om handlingsoffentlighet (artikel 255 i EG-fördraget) flyttas till artikel 16a i EUF-fördraget. Båda dessa bestämmelser behandlas i avsnitt 21.3 om öppenhet.

Vidare görs genom Lissabonfördraget en ändring i nuvarande artikel 256 i EG-fördraget. Artikelns innehåller bestämmelser om verkställbarhet av akter om betalningsskyldighet för andra än medlemsstater. Artikelns ska omfatta akter antagna av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken.

(Se artiklarna 2.238 och 2.240–2.245 i Lissabonfördraget.)

### 16.3 Fördjupade samarbeten

**Sammanfattning:** Medlemsstaterna kan sinsemellan bedriva samarbete inom olika områden. Denna form för samarbete som i nu gällande fördrag benämns närmare samarbeten byter i den svenska versionen av Lissabonfördraget namn till fördjupade samarbeten. Bestämmelserna om fördjupade samarbeten görs tillämpliga på samtliga samarbetsområden inom ramen för fördragen. Minst nio EU-medlemsstater måste delta för att ett fördjupat samarbete ska kunna inrättas och ska, i likhet med nu gällande fördrag, endast tillgripas som en sista utväg.

Särskilda förfaranden tillämpas när det gäller fördjupade samarbeten

inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och inom ramen för det straffrättsliga samarbetet, åklagarsamarbetet och polissamarbetet.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan.

## Bakgrund

### *Allmänt*

Allmänna bestämmelser om närmare samarbete som ska tillämpas på alla områden inom ramen för unionen återfinns i artiklarna 43–45 i EU-fördraget. Vidare finns särskilda bestämmelser för de områden som omfattas av EG-fördraget i artiklarna 11 och 11 a i EG-fördraget, för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet i artiklarna 40–40b i EU-fördraget och för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) i artiklarna 27a–27e i EU-fördraget. Det förekommer andra typer av närmare samarbete som organiseras direkt i EG-fördraget som rör t.ex. Schengenregelverket och den gemensamma valutan. Sådant samarbete berörs inte i detta avsnitt.

De medlemsstater som önskar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan kan använda sig av unionens institutioner och utöva dess befogenheter inom vissa gränser och villkor. Samarbetet får exempelvis inte avse ett område som faller under gemenskapens exklusiva befogenheter. Närmare samarbete får endast inledas som en sista utväg, när det i rådet har fastställts att de mål som eftersträvas genom samarbetet inte kan uppnås inom rimlig tid med tillämpning av relevanta bestämmelser i fördragen. Minst åtta medlemsstater måste delta i samarbetet. Alla rådets medlemmar får delta i rådets överläggningar, men endast de rådsmedlemmar som företräder de medlemsstater som deltar i det närmare samarbetet får delta i beslutsfattandet. Akter som antas inom ramen för ett närmare samarbete ska endast vara bindande för de deltagande medlemsstaterna.

### *Första pelaren*

När det gäller samarbete på de områden som omfattas av EG-fördragets bestämmelser (första pelaren) kan ett närmare samarbete bara inledas på grundval av ett förslag från kommissionen. Ett beslut om att inleda ett närmare samarbete antas enligt huvudregeln av rådet med kvalificerad majoritet efter hörande av Europaparlamentet. Om det närmare samarbetet omfattar ett område som faller under medbeslutandeförfarandet krävs Europaparlamentets samtycke. En medlemsstat kan emellertid begära att frågan om att inleda närmare samarbete hänskjuts till Europeiska rådet.

Ett närmare samarbete inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP, andra pelaren) kan endast avse genomförande av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter. Samarbete som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser är uttryckligen undantaget. Ett närmare samarbete måste respektera principer, mål, allmänna riktlinjer och samstämmighet inom GUSP samt de beslut som fattats inom ramen för GUSP. Samarbetet måste också respektera unionens och gemenskapens befogenheter. De medlemsstater som avser delta i ett närmare samarbete ska rikta en begäran om det till rådet. Begäran ska översändas till kommissionen för yttrande och till Europaparlamentet för kännedom. Beslutet om att inleda ett närmare samarbete fattas av rådet med kvalificerad majoritet. 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.

### *Tredje pelaren*

Närmare samarbete inom ramen för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet (tredje pelaren) 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 initiativ om att inleda ett samarbete om kommissionen väljer att inte göra det.

### *Förfarande för deltagande i ett pågående närmare samarbete*

Varje medlemsstat som önskar tillträda ett närmare samarbete ska anmäla sin avsikt till rådet och kommissionen. Kommissionen fattar beslut i frågan när det gäller områden som faller inom ramen för den första pelaren. Rådet fattar beslut när det gäller andra och tredje pelaren.

## **Förhandlingsresultatet**

Genom Lissabonfördraget övertar avdelning IV i EU-fördraget rubriken i avdelning VII i EU-fördraget, som ändras till ”Bestämmelser om fördjupade samarbeten”. Nuvarande närmare samarbeten benämns i den svenska versionen av Lissabonfördraget fördjupade samarbeten. En ny bestämmelse införs i EU-fördraget som redovisar grunddragen för regleringen av fördjupade samarbeten (artikel 10 i det ändrade EU-fördraget). Villkor och närmare bestämmelser för genomförandet av fördjupade samarbeten, omröstningsregler, förfarandet för bemyndigande och förfarandet när det gäller andra medlemsstaters deltagande i ett senare skede införs under en ny avdelning III med rubriken ”Fördjupade samarbeten” efter artikel 280 i EG-fördraget (artiklarna 280a–280i i EUF-fördraget). De nya bestämmelserna i EU-fördraget och EUF-fördraget ersätter artiklarna 27a–27e, 40–40b samt 43–45 i gällande EU-fördraget och artiklarna 11 och 11 a i gällande EG-fördraget. Särskilda

övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet enligt artikel 205.3 i EUF-fördraget finns i artikel 3.4 i ett *protokoll om övergångsbestämmelser* som fogas till EU-fördraget, EUF-fördraget och Euratomfördraget. Strukturen för bestämmelserna om fördjupade samarbeten förenklas genom Lissabonfördraget till följd av att pelarindelningen avskaffas. Några ändringar i sak i bestämmelserna om fördjupade samarbeten införs också. (Se artiklarna 1.22, 1.46, 1.52, 2.22, 2.277 samt 2.278 i Lissabonfördraget.)

### *Villkor för fördjupade samarbeten*

De allmänna villkoren för fördjupade samarbeten är huvudsakligen desamma som enligt nuvarande bestämmelser och de görs tillämpliga på samtliga samarbetsområden inom ramen för EU-fördraget och EUF-fördraget. Möjligheten att inleda ett fördjupat samarbete inom GUSP begränsas inte längre till att endast avse genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Hela GUSP omfattas, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

En nyhet genom Lissabonfördraget består i att uttryckligen föreskriva att man i beslutet om bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete kan fastställa särskilda villkor för deltagande i samarbetet. Villkoren för deltagande ska vara desamma för de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet från början som för de medlemsstater som tillträder senare (artikel 280c.1 i EUF-fördraget).

### *Tröskeln för deltagande*

En annan nyhet är att det krävs att minst nio av unionens medlemsstater deltar i ett fördjupat samarbete (artikel 10.2 i det ändrade EU-fördraget).

### *Förfarande för bemyndigande att upprätta ett fördjupat samarbete*

Förfarandena för bemyndigande att upprätta fördjupade samarbeten förändras. Ett beslut om att inleda ett samarbete ska antas av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen efter Europaparlamentets godkännande (artikel 280d.1 i EUF-fördraget). Detta innebär att Europaparlamentet får vetorätt samtidigt som medlemsstater inte längre får hänskjuta frågan till Europeiska rådet.

Särskilda förfaranden tillämpas när det gäller fördjupade samarbeten inom ramen för GUSP. Rådet ska anta beslutet om bemyndigande med enhällighet efter yttrande från unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen (artikel 280d.2 i EUF-fördraget). Varje medlemsstat har alltså en vetomöjlighet på området. Europaparlamentet ska endast informeras.

Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik införs genom Lissabonfördraget vissa särskilda förfaranden som redovisas i avsnitt 25.3.

Inom ramen för det straffrättsliga samarbetet, åklagarsamarbetet och polissamarbetet införs även särskilda bestämmelser om fördjupat

#### *Förfarande för deltagande i ett pågående fördjupat samarbete*

Varje medlemsstat som önskar delta i ett pågående fördjupat samarbete ska, i likhet med nuvarande bestämmelser, anmäla sin avsikt till rådet och kommissionen. Kommissionen ska bekräfta deltagandet. Om kommissionen anser att villkoren för deltagande inte är uppfyllda kan den berörda medlemsstaten hänskjuta frågan till rådet för beslut med kvalificerad majoritet (artikel 280f.1 i EUF-fördraget). Inom ramen för GUSP ska dock medlemsstaten anmäla sin avsikt till rådet, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen. Rådet ska enhälligt bekräfta deltagandet efter samråd med unionens höga representant (artikel 280f.2 i EUF-fördraget).

#### *Förenklat förfarande för att ändra beslutsproceduren*

En ny bestämmelse införs genom Lissabonfördraget som ger de medlemsstater som deltar i ett fördjupat samarbete möjlighet att enhälligt besluta om att övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på de områden där enhällighet tillämpas i rådet enligt fördragen (artikel 280h.1 i EUF-fördraget). Samma sak ska gälla beslut om att övergå från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 280h.2 i EUF-fördraget). I det senare fallet ska rådet besluta efter att ha hört Europaparlamentet. Bestämmelserna är dock inte tillämpliga på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser (artikel 280h.3 i EUF-fördraget). Enligt en *gemensam förklaring (40) till artikel 280d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* får medlemsstaterna redan när de gör en begäran om upprättande av ett fördjupat samarbete ange om de avser att använda sig av ovan nämnda möjligheter i artikel 280h.

#### *Övrigt*

Övriga bestämmelser om fördjupade samarbeten som genom Lissabonfördraget införs i fördragen motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser.

## 16.4 Den öppna samordningsmetoden

**Sammanfattning:** Samordningsmetoder som påminner om den öppna samordningsmetoden skrivs in i EUF-fördraget inom fyra politikområden: socialpolitik, folkhälsa, industri samt forskning, teknisk utveckling och rymden.

**Remissinstanserna:** Svenska Röda Korset anser att den öppna samordningsmetoden är ett utmärkt instrument för ökad samverkan mellan medlemsstaterna framför allt inom socialpolitik och folkhälsa.

*Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* anser att den öppna samordningsmetoden är ett elegant sätt att samordna politikområden utan att förändra kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är positivt att den öppna samordningsmetoden skrivs in i EUF-fördraget inom fyra politikområden för att beskriva denna form av metod för samarbete som utökar det informella samarbetet mellan medlemsstaterna utan att ge mer kompetens till EU. Metoden har, enligt LO, visat sig lämplig för att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna. *Solna stad* stöder konstaterandet i promemorian att metoden förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån samt med arbetsmarknadens parter. Solna stad anser att metoden är ett viktigt verktyg för unionsarbetet inte minst genom att europeiska städer och regioner får möjlighet att delta i utbyte av bästa praxis sinsemellan.

**Bakgrund:** Den så kallade öppna samordningsmetoden används i EU:s arbete på ett antal områden. Den innebär att medlemsstaterna kan samordna nationell politik genom gemensamma mål och utvärdering samt samverka i övrigt i syfte att uppnå unionens mål. Samordning enligt denna metod innebär således inte en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

Sysselsättningsområdet är ett av de områden där den öppna samordningsmetoden har kommit att utvecklas mest (se avsnitt 23.3.3).

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs ingen allmän klausul om den öppna samordningsmetoden. I stället fördragsfästs samordningsmetoder, som påminner om den öppna samordningsmetoden, inom fyra särskilda politikområden i EUF-fördraget: socialpolitik (artikel 140); folkhälsa (artikel 152), industri (artikel 157) samt forskning, teknisk utveckling och rymden (artikel 165.2). Detta innebär ett tydliggörande av samordningsmetoden som ett viktigt verktyg för unionsarbetet (se avsnitten 23.3.4, 23.5.3, 23.5.4 och 23.3.7).

Regeringen delar remissinstansernas syn att det är positivt att den öppna samordningsmetoden tydliggörs genom Lissabonfördraget. Metoden bygger på mellanstatligt samarbete och innebär således inte harmonisering av lagstiftning. Regeringen delar uppfattningen att ett effektivt användande av metoden förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån, samt med arbetsmarknadens parter.

(Se artiklarna 2.119, 2.127, 2.129 och 2.137 i Lissabonfördraget.)

## 17 Bestämmelser om demokratiska principer

**Sammanfattning:** Det skrivs in i EU-fördraget att unionen ska respektera principen om jämlikhet mellan unionens medborgare. Det slås vidare fast att unionen ska bygga på principen om representativ demokrati och principen om deltagandedemokrati. Det införs också en bestämmelse om s.k. medborgarinitiativ i EU-fördraget som innebär att

kommissionen kan uppmanas att lägga fram ett visst förslag, inom ramen för sina befogenheter, om minst en miljon medborgare från ett betydande antal medlemsstater skrivit under en begäran om detta.

Prop. 2007/08:168

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser som kommenterat promemorian i denna del välkomnar principerna om demokratisk jämlikhet, representativ demokrati och deltagandedemokrati. Bland dessa finns *Svenska Röda Korset*, *Solna stad*, *Västra Götalandsregionen* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*. Några remissinstanser, bland andra *Länsstyrelsen Uppsala län*, *Konsumentverket* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, som kommenterat bestämmelsen om medborgarinitiativ befarar att dess praktiska betydelse kan bli något begränsad då det inte finns någon tvingande bestämmelse om att kommissionen måste lägga fram ett förslag med anledning av ett medborgarinitiativ. Flera remissinstanser anser att det är positivt att unionens institutioner ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och civila samhället. Bland de instanser som är positiva till denna dialog finns *Jönköpings kommun*, *Folkbildningsförbundet*, *Riksorganisationen Verdandi* och *Studieförbundet Vuxenskolan*. *Svenska Röda Korset* vill betona vikten av att det avsätts tillräckligt med tid för medborgare och representanter för civilsamhället att lämna åsikter på unionens åtgärdsområden och att delta i unionens beslutsprocesser. *Linköpings universitet* ställer sig positiv till det ökade inflytandet för medborgare och vill se tydliga förslag på hur information ska spridas och vilka initiativ som ska tas för att få med så många medborgare som möjligt när det gäller beslutsprocessen och i diskussionerna kring hur unionen ska utvecklas i framtiden. *Malmö kommun* pekar på behovet av insatser för att nå fram till medborgarna och få dem att känna delaktighet i EU-arbetet och att regeringen måste ta ytterligare initiativ till detta. *Norrbottnens läns landsting* understryker vikten av dialog och diskussion med medborgare och de representativa sammanslutningarna för förverkligandet av principen om deltagandedemokrati. Landstinget tillstyrker ambitionen att fördjupa dessa samråd ytterligare med lokala och regionala politiker om viktiga EU-frågor i en regelbunden och öppen dialog. *Folkbildningsförbundet* och *Studieförbundet Vuxenskolan* anser att folkbildningen och studieförbunden genom sin starka lokala närvaro och stora bredd är en unik resurs för att nå ut i breda folklager och har värdefull kunskap och erfarenhet att bidra med vid implementeringen av deltagandedemokrati. Studieförbundet Vuxenskolan betonar att ambitionen enligt promemorian att fördjupa samrådet med civilsamhället är viktig. Även *Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva* anger att Folkrörelserådet har omkring 4 500 lokala utvecklingsgrupper spridda över hela landet som kan stärka civilsamhällets kapacitet lokalt. Flera remissinstanser, däribland *Solna stad*, *Jönköpings kommun*, *Halmstads kommun*, *Stockholms läns landsting*, *SKL*, *Region Dalarna* och *Region Värmland*, anser att det finns ett ökat behov av en effektiv svensk konsultationsprocess med den lokala och regionala nivån i den offentliga beslutsprocessen, inklusive det svenska EU-arbetet. *Statskontoret* efterlyser en bredare analys av eventuella förvaltningspolitiska

konsekvenser av ett svenskt tillträde till fördraget. Statskontoret anser framförallt att den förvaltningspolitiska ansvarsfördelningen mellan Sverige och EU bör tydliggöras samt att det svenska kommitté- och remissväsendets beredning av förslag från EU bör klargöras. *Solna stad* och *SKL* anser att varje proposition som avlämnas till riksdagen bör redovisa resultaten av en konsekvensanalys som visar hur propositionen förhåller sig till aktuellt politikområde inom EU och på vilket sätt den lokala och regionala nivån berörs. *Region Dalarna* anser att det i det svenska systemet måste finnas formella former för lokalt och regionalt inflytande gentemot riksdagen.

**Bakgrund:** Vid Europeiska rådets möten i Nice år 2000 och i Laeken år 2001 konstaterades att unionen måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv i syfte att föra unionens institutioner närmare medlemsstaternas medborgare. Vid regeringskonferensen år 2003/2004 gjordes överenskommelsen om att fördragsfästa principer om demokrati. Lissabonfördraget fullföljer den ambitionen.

## Förhandlingsresultatet

Genom Lissabonfördraget ändras rubriken till avdelning II i EU-fördraget till ”Bestämmelser om demokratiska principer”. Artikel 8 i EU-fördraget ersätts med nya artiklar som innehåller bestämmelser om de principer som den europeiska demokratin anses vila på. Dessa är principen om demokratisk jämlikhet, principen om representativ demokrati och principen om deltagandedemokrati (artiklarna 8–8b). Det införs också en möjlighet till medborgarinitiativ i EU-fördraget (artikel 8b.4). Vidare införs en bestämmelse om de nationella parlamentens roll (artikel 8c) som behandlas i avsnitt 15. (Se artiklarna 1.12, 2.37 och 2.180 i Lissabonfördraget.)

### *Principen om demokratisk jämlikhet*

Unionen ska i all sin verksamhet respektera principen om jämlikhet mellan sina medborgare (artikel 8 i det ändrade EU-fördraget). Unionens medborgare ska få lika uppmärksamhet från unionens institutioner, organ och byråer. Regeringen bedömer att denna principbestämmelse kan sägas stärka betydelsen av alla människors lika värde. Bestämmelsen stöds av en majoritet av remissinstanserna. Vidare införs en bestämmelse om att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska ha unionsmedborgarskap. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Bestämmelsen motsvarar nuvarande artikel 17 i EG-fördraget. Unionsmedborgarskapet behandlas i avsnitt 22.2.

### *Principen om representativ demokrati*

Unionens sätt att fungera ska bygga på principen om representativ demokrati (artikel 8a i det ändrade EU-fördraget). Detta avspeglas genom Europaparlamentet som företräder medborgarna på unionsnivå. Det avspeglas vidare genom att medlemsstaterna i Europeiska rådet företräds



av sin stats- eller regeringschef och i rådet av sin regering, vilka själva är demokratiskt ansvariga inför sitt nationella parlament eller sina medborgare. Medborgarna ska också ha rätt att delta i unionens demokratiska liv. Vidare införs en bestämmelse om att besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 1 i gällande EU-fördraget.

Medborgarnas vilja framgår också via de politiska partierna på europeisk nivå som ska bidra till att skapa medvetande bland medborgarna för europeisk politik och till att uttrycka medborgarnas vilja. Bestämmelsen om politiska partier motsvarar nuvarande artikel 191 första stycket i EG-fördraget. Den rättsliga grunden för att anta regler för politiska partier på europeisk nivå, särskilt bestämmelser om deras finansiering finns i EUF-fördraget (artikel 191). I likhet med nu gällande EG-fördrag ska sådana bestämmelser antas av rådet och Europaparlamentet med kvalificerad majoritet, dvs. i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det fastslås att sådana bestämmelser ska antas genom förordningar.

Regeringen anser att genom principen om representativ demokrati betonas vikten av att denna typ av demokrati ska utgöra ett fundament i det europeiska samhället.

#### *Principen om deltagandedemokrati*

I enlighet med principen om deltagandedemokrati ska unionens institutioner ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att uttrycka och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden (artikel 8b i det ändrade EU-fördraget). Unionens institutioner ska också föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället. För att unionens åtgärder ska vara så enhetliga och öppna som möjligt ska kommissionen ha ett omfattande samråd med berörda parter innan förslag läggs fram. Detta påminner om det svenska remissförfarandet.

Regeringen anser att det genom principen om deltagandedemokrati markeras att en öppen dialog och diskussion med medborgarna, de representativa sammanslutningarna och det civila samhället utvecklar, fördjupar och breddar demokratin. En förutsättning för en väl fungerande demokrati är att medborgarna deltar såväl i unionens beslutsprocesser som i utvecklingen inom unionen i stort. Detta välkomnas också av flertalet remissinstanser. Flera remissinstanser, däribland *Solna stad*, *Jönköpings kommun*, *Halmstads kommun*, *Stockholms läns landsting*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Region Dalarna* och *Region Värmland*, anser att det finns ett ökat behov av en effektiv svensk konsultationsprocess med den lokala och regionala nivån i den offentliga beslutsprocessen, inklusive det svenska EU-arbetet. *Solna stad* och *SKL* anser att varje proposition som avlämnas till riksdagen bör redovisa resultaten av en konsekvensanalys som visar hur propositionen förhåller sig till aktuellt politikområde inom EU och på vilket sätt den lokala och regionala nivån berörs. *Region Dalarna* anser att det i det svenska systemet måste finnas formella former för lokalt och regionalt inflytande

gentemot riksdagen. Regeringen anser att det är angeläget att på ett tidigt stadium tillvarata det civila samhällets synpunkter i olika EU-frågor. I dag sker beredning av olika EU-frågor med representanter för det civila samhället, bland annat i form av referensgrupper under olika sakdepartement. Ambitionen är att fördjupa dessa samråd ytterligare. Det är angeläget att löpande samråda och föra dialog med företrädare för civilsamhället samt med lokala och regionala politiker i viktiga EU-frågor. Nya dialogformer har därutöver skapats, t.ex. avser EU-ministern att besöka samtliga län i Sverige under åren 2007-2009 och föra samtal om EU-politiken med kommunala och regionala politiker.

### *Medborgarinitiativ*

Ett antal unionsmedborgare som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater får ta initiativ till att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram förslag i frågor där dessa medborgare anser att en unionsrättsakt krävs för att tillämpa EU-fördraget och EUF-fördraget (artikel 8b.4 i det ändrade EU-fördraget). Bestämmelser om förfaranden och villkor för att lägga fram ett sådant medborgarinitiativ, däribland det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma från, ska meddelas i förordningar som ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 21 i EUF-fördraget).

## 18 Finansiella bestämmelser

**Sammanfattning:** Principerna för arbetet med unionens budget samlas i en särskild artikel i EUF-fördraget.

Bestämmelser om EU-budgetens inkomstsida (unionens egna medel) ska, i likhet med nu gällande EG-fördrag, antas av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets hörande. Nationellt godkännande krävs av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Det införs dock en bestämmelse som ger rådet möjlighet att med enhällighet bestämma att vissa genomförandebestämmelser ska antas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet.

Det finansiella perspektivet byter namn till den fleråriga budgetramen. Det upprättas en särskild rättslig grund i EUF-fördraget för den fleråriga budgetramen.

EU:s årliga budgetprocess förenklas. Uppdelningen mellan s.k. obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter i unionens årliga budget försvinner. Europaparlamentet får därmed en viktig roll även i fråga om jordbruksutgifter medan rådet får ökat inflytande över övriga utgifter.

En rättslig grund för bekämpning av bedrägeri finns redan i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär i stort sett ingen förändring på området.

**Remissinstanserna:** *Statens jordbruksverk* anser att klara förenklingar uppnås genom att låta rådet och Europaparlamentet endast göra en

läsning av kommissionens budgetförslag samt genom att en och samma beslutsprocedur ska gälla för hela årsbudgeten. Det sistnämnda bidrar, enligt Jordbruksverket, även till en ökad överskådlighet på budgetområdet. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att det är positivt att Europaparlamentet ges större möjlighet att påverka EU:s budget och att den demokratiska processen därigenom stärks samt ger större legitimitet bland EU:s medborgare.

**Bakgrund:** I artikel 269 i EG-fördraget finns en bestämmelse om unionens egna medel. I dag fattas beslut om systemet för unionens egna medel, dvs. EU-budgetens inkomster och medlemsstaternas EU-avgifter, av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Medlemsstaterna ska sedan godkänna beslutet i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Den fleråriga budgetramen kallas i dag för det finansiella perspektivet och är ett flerårigt budgettak för EU:s utgifter. Det finansiella perspektivet regleras i ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Beslut om det interinstitutionella avtalet har, för rådets räkning, fattats av det Europeiska rådet och således har enhällighet gällt vid beslutet.

I artiklarna 271–276 i EG-fördraget finns bestämmelser om unionens budget. I dag gäller för den årliga budgetprocessen att rådet har sista ordet om jordbruksutgifterna – de s.k. obligatoriska utgifterna – medan Europaparlamentet har den slutliga makten beträffande i princip samtliga övriga utgifter – de s.k. icke obligatoriska utgifterna. Således gäller olika beslutsregler för de respektive institutionerna beroende på vilken typ av utgifter det är fråga om. Rådet och Europaparlamentet gör två läsningar var av kommissionens budgetförslag.

I artiklarna 277–279 i EG-fördraget finns på det finansiella området en slags restpost med bestämmelser bl.a. om i vilken valuta budgeten ska upprättas (artikel 277) och om hur kommissionen ska agera vid valutaväxling (artikel 278). Därtill anges att rådet med enhällighet, fram till 2007 därefter kvalificerad majoritet, efter Europaparlamentets hörande ska anta en budgetförordning med mer detaljerade regler om hur budgeten ställs upp, genomförandet av budgeten, redovisning och revision samt olika aktörers roller och ansvar (artikel 279.1). Det anges också att rådet genom enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet ska fastställa vissa mer detaljerade bestämmelser avseende EU-budgetens inkomstsida (artikel 279.2).

I artikel 280 i EG-fördraget finns allmänna bestämmelser om att gemenskapen och dess medlemsstater ska arbeta med att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen. Detta arbete ska samordnas mellan aktörerna. Det anges också att kommissionen i samarbete med medlemsstaterna ska presentera en årlig rapport för Europaparlamentet om åtgärder mot bedrägerier.

*Budgetmässiga och finansiella principer*

Det är enligt regeringen positivt att bestämmelser om unionens budgetmässiga och finansiella principer genom Lissabonfördraget samlas i en artikel (artikel 268 i EUF-fördraget). Det underlättar överskådligheten och kan också ge principerna mer tyngd än när de presenteras var för sig. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i nuvarande EG-fördrag och sekundärlagstiftning. (Se artikel 2.257 i Lissabonfördraget.)

*Unionens egna medel*

Ett nytt kapitel 1 med rubriken ”Unionens egna medel” införs före artikel 269 i EUF-fördraget. I artikeln om unionens egna medel (finansieringen av EU-budgeten) införs en bestämmelse om att unionen ska se till att den har nödvändiga medel för att nå sina mål och genomföra sin politik (artikel 269 i EUF-fördraget). Bestämmelsen motsvarar nuvarande artikel 6.4 i EU-fördraget.

I artikeln om unionens egna medel tydliggörs även att bestämmelser om systemet för egna medel ska meddelas i ett beslut som, i likhet med nu gällande EG-fördrag, ska antas av rådet med enhällighet efter hörande av Europaparlamentet. Genom ett sådant enhälligt beslut kan bl.a. nya inkomstkategorier inrättas eller befintliga inkomstkategorier avvecklas. Liksom i dag ska medlemsstaterna därefter godkänna beslutet i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

En nyhet är att genomförandebestämmelser för systemet för unionens egna medel ska fastställas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet, dock endast i den mån som detta föreskrivs i det grundläggande beslut som antagits med enhällighet.

Med andra ord beslutar rådet med enhällighet om vissa grundläggande bestämmelser samt om vad som ska anses vara genomförandebestämmelser och som därmed ska fastställas med kvalificerad majoritet. Beträffande vilken typ av inkomstkategorier som ska finnas gäller alltid enhällighet.

Genom Lissabonfördraget upphör artikel 270 i EG-fördraget att gälla. Bestämmelserna flyttas till artikel 268.4 i EUF-fördraget med vissa ändringar. I Lissabonfördraget upprätthålls således i allt väsentligt nuvarande ordning.

(Se artiklarna 2.258–2.260 i Lissabonfördraget.)

*Den fleråriga budgetramen*

Ett nytt kapitel 2 med rubriken ”Flerårig budgetram” införs i EUF-fördraget. Det finansiella perspektivet byter namn till den fleråriga budgetramen och ges genom Lissabonfördraget en rättslig grund (artikel 270a i EUF-fördraget). Det innebär enligt regeringen en förbättring jämfört med dagens system. Den fleråriga budgetramen spelar en så pass central roll i EU:s budgetsysteem att den bör ges denna status.

Budgetramen har sedan den infördes främjat stabilitet och långsiktighet på budgetområdet. Den fleråriga budgetramen ska fastställas av rådet med enhällighet i en förordning efter godkännande av Europaparlamentet som ska fatta beslut med en majoritet av sina ledamöter. Det anges dock att Europeiska rådet med enhällighet får anta ett beslut om bemyndigande för rådet att besluta om övergång till omröstning med kvalificerad majoritet för fastställandet av den fleråriga budgetramen.

Budgetramen ska huvudsakligen innehålla beloppsmässiga tak för olika utgiftskategorier i EU:s budget. Ramen ska fastställas för en period på minst fem år. Om man inte lyckas enas om en ny budgetram ska taken för det sista året i den tidigare ramen fortsätta att gälla till dess att man har enats om en ny.

(Se artikel 2.261 i Lissabonfördraget.)

### *Unionens årliga budget*

Ett nytt kapitel 3 med rubriken ”Unionens årliga budget” införs efter artikel 270a i EUF-fördraget.

Genom Lissabonfördraget slås fast att en och samma beslutsprocedur ska gälla för hela årsbudgeten (artikel 272 i EUF-fördraget). Det innebär att uppdelningen mellan obligatoriska och icke obligatoriska utgifter försvinner. Det innebär också att Europaparlamentet får ökat formellt inflytande över jordbruksutgifterna samtidigt som rådet får ökat formellt inflytande över övriga utgifter.

I stället för dagens två läsningar ska rådet och Europaparlamentet endast göra en läsning var av kommissionens budgetförslag. Om institutionerna inte är överens ska en förlikningskommitté bestående av representanter för rådet och Europaparlamentet sammankallas. Om förlikningskommittén kommer överens ska rådet och Europaparlamentet godkänna överenskommelsen för att budgeten ska anses antagen. Om förlikningskommittén inte kommer överens ska kommissionen lägga ett nytt budgetförslag som hanteras på samma sätt som det första förslaget. Har man i detta stadium passerat årsskiftet får unionen varje månad använda en tolfedel av anslagen i den aktuella avdelningen i budgeten för det föregående budgetåret till dess att en ny budget har antagits (artikel 273 i EUF-fördraget). Förändringarna bör sammantaget verka för en stärkt budgetdisciplin samtidigt som balansen mellan institutionerna upprätthålls.

En ny artikel 273a införs i EUF-fördraget med bestämmelser om anslag för utgifter som tas upp i budgeten. Bestämmelsen motsvarar nuvarande artikel 271 i EG-fördraget. I sista stycket införs en bestämmelse om att utöver Europaparlamentets, rådets, kommissionens och EU-domstolens utgifter, ska även Europeiska rådets utgifter tas upp i budgeten. Genom Lissabonfördraget får Europeiska rådet formell status som en av EU:s institutioner (se avsnitt 14.3 om Europeiska rådet).

(Se artiklarna 2.262–2.267 i Lissabonfördraget.)

Ett nytt kapitel 4 med rubriken ”Genomförande av budgeten och ansvarsfrihet” införs före artikel 274 i EUF-fördraget. Genom Lissabonfördraget införs en bestämmelse om att kommissionen ska genomföra budgeten i samarbete med medlemsstaterna (artikel 274 i EUF-fördraget). EU:s budgetförordning ska ange medlemsstaternas kontroll- och revisions skyldigheter vid genomförandet av budgeten samt deras ansvar i samband med detta. Den ska även ange det ansvar och de bestämmelser som ska gälla för hur varje institution ska medverka när dess egna utgifter verkställs. Vidare införs en bestämmelse om att kommissionen ska överlämna en rapport om utvärdering av unionens finanser till Europaparlamentet och rådet på grundval av de resultat som uppnåtts (artikel 275 andra stycket i EUF-fördraget). Rådet och Europaparlamentet ska granska utvärderingsrapporten (artikel 276.1 i EUF-fördraget). (Se artiklarna 2.268–2.270 i Lissabonfördraget.)

### *Gemensamma bestämmelser*

Ett nytt kapitel 5 med rubriken ”Gemensamma bestämmelser” införs före artikel 277 i EUF-fördraget. Genom Lissabonfördraget görs några mindre förändringar i de gemensamma finansiella bestämmelserna jämfört med nu gällande fördrag.

Det slås fast att den fleråriga budgetramen och den årliga budgeten ska upprättas i euro (artikel 277 i EUF-fördraget).

En nyhet är att det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska tillämpas vid beslut om finansiella regler med närmare detaljer om budgeten och regler om ordningen för kontroll av det ansvar som aktörerna i budgetförvaltningen har (regleras i EU:s budgetförordning) (artikel 279.1 i EUF-fördraget). Vidare ska, i likhet med nu gällande EG-fördrag, rådet efter att ha hört Europaparlamentet besluta om närmare bestämmelser och förfaranden för hur budgetinkomster ska ställas till kommissionens förfogande samt nödvändiga åtgärder vid likviditetsbehov. Genom Lissabonfördraget slås dock fast att rådet ska fatta detta beslut med kvalificerad majoritet (artikel 279.2 i EUF-fördraget). I tidigare fördrag gällde enhällighet för rådets beslut.

Det införs en ny bestämmelse om att Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska se till att det finns finansiella medel tillgängliga för att unionen ska kunna fullgöra sina rättsliga förpliktelser gentemot tredje man (artikel 279a i EUF-fördraget).

Vidare införs en ny bestämmelse om att regelbundna möten ska sammankallas mellan Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande på kommissionens initiativ inom ramen för budgetförfarandet (artikel 279b i EUF-fördraget).

(Se artiklarna 2.271–2.274 i Lissabonfördraget.)

### *Bekämpning av bedrägeri*

Ett nytt kapitel 6 med rubriken ”Bekämpning av bedrägeri” införs före artikel 280 i EUF-fördraget. Genom Lissabonfördraget tydliggörs, i

enlighet med EG-domstolens praxis, att åtgärder som vidtas för att bekämpa bedrägerier inte bara ska ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna. Samma sak ska gälla i förhållande till unionens institutioner, organ och byråer (artikel 280 i EUF-fördraget).

(Se artiklarna 2.275 och 2.276 i Lissabonfördraget.)

## 19 Unionen och dess närmaste omvärld

**Sammanfattning:** En särskild bestämmelse om unionens relation till sin närmaste omvärld införs i det ändrade EU-fördraget. I bestämmelsen slås fast att unionen ska utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder (grannskapspolitik). Unionen ges behörighet att ingå särskilda avtal med de berörda länderna.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan.

**Bakgrund:** Förbindelserna mellan unionen och dess närmaste omvärld är inte reglerade i nu gällande fördrag. EG har dock utvecklat särskilda avtalsformer och speciella relationer till länder i unionens närområde.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs under de allmänna bestämmelserna i det ändrade EU-fördraget en särskild artikel om unionens relation till dess närmaste omvärld (artikel 7a i det ändrade EU-fördraget). I artikeln anges att unionen ska utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsämja som grundar sig på unionens värderingar och utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete (grannskapspolitik). För att genomföra grannskapspolitiken får unionen ingå särskilda avtal med berörda länder. Avtalen får innebära ömsesidiga rättigheter och skyldigheter samt möjligheten att genomföra dessa åtgärder gemensamt. Genomförandet ska omfattas av regelbundet samråd.

Under senare år har unionen utvecklat särskilda avtalsformer och speciella relationer till grannländer och länder i unionens närområde. Den nya artikeln framhäver dessa relationer på en central plats i EU-fördraget och ger länderna på så sätt en särställning i unionens yttre förbindelser. I en *gemensam förklaring (3) till artikel 7a i fördraget om Europeiska unionen* anges att unionen kommer att beakta den särskilda situationen för länder med litet territorium som har särskilda närhetsförbindelser med unionen.

Det bör noteras att bestämmelsen om grannlandspolitiken är skild från frågor om utvecklingspolitik. Den innebär i sig inte att fördelningen av unionens finansiella resurser ändras.

(Se artikel 1.10 i Lissabonfördraget.)

**Sammanfattning:** I nu gällande EU-fördrag finns bestämmelser angående kriterier för medlemskap samt förfaranden för anslutning till unionen. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i dessa bestämmelser. Det införs en bestämmelse i EU-fördraget om att de villkor för EU-medlemskap som Europeiska rådet enats om ska beaktas vid ansökan om medlemskap.

En annan nyhet är att det i EU-fördraget införs en bestämmelse om att ett medlemsland frivilligt kan utträda ur unionen och det föreslås en procedur för sådana fall.

**Remissinstanserna:** *Riksorganisationen Verdandi* anser att den nya artikel 49a i det ändrade EU-fördraget om ett frivilligt utträde ur unionen måste ses som verklighetsanpassning.

**Bakgrund:** Kriterierna för medlemskap i unionen redovisas i dag ganska allmänt i EU-fördraget. I artikel 49 i EU-fördraget står det att varje europeisk stat som respekterar de principer som anges i artikel 6.1 i EU-fördraget får ansöka om medlemskap. De principer som därvid avses är principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Även förfarandet för anslutning till unionen finns i dag i artikel 49 i EU-fördraget.

Frågan om möjlighet till utträde är visserligen inte reglerad i de nuvarande fördragen. Det har ändå ansetts fullt möjligt för ett land att lämna samarbetet och några rättsliga hinder häremot kan inte anses föreligga. Att de andra medlemsstaterna i ett sådant fall inte skulle respektera den berörda statens vilja har inte bedömts som ett realistiskt politiskt scenario. Att utträdesbestämmelser saknas kan dock ge upphov till praktiska problem. Bestämmelser om frivilligt utträde finns i många andra internationella organisationer där suveräna stater är medlemmar.

## Förhandlingsresultatet

### *Villkor för medlemskap och förfaranden för anslutning till unionen*

Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i artikel 49 i nuvarande EU-fördraget. Beträffande kriterierna för medlemskap i unionen ersätts hänvisningen till ”principer” av en hänvisning till beskrivningen av unionens gemensamma värden som definieras i artikel 1a i det ändrade EU-fördraget. Dessa värden behandlas ovan i avsnitt 9 men här kan ändå sägas att det i huvudsak är fråga om samma principer som gällt hittills. Bestämmelserna är dock något mer specifika än den hittillsvarande regleringen, då de anger att stater som ansöker om medlemskap ska förbinda sig att gemensamt främja dessa värden.

Bestämmelserna om anslutning motsvarar i huvudsak dagens ordning. Det fördragsfästs att Europaparlamentet och medlemsstaternas nationella parlament ska underrättas om en ansökan om anslutning. Rådet ska, i



likhet med gällande fördrag, besluta med enhällighet efter att ha hört kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande.

Det införs en bestämmelse i EU-fördraget om att de villkor för EU-medlemskap som Europeiska rådet enats om ska beaktas (artikel 49 sista meningen i första stycket i det ändrade EU-fördraget). Innebörden av detta är att villkor avseende anslutning även fortsättningsvis har en politisk snarare än juridisk betydelse.

(Se artiklarna 1.54 och 1.57 i Lissabonfördraget.)

### *Frivilligt utträde ur unionen*

Genom Lissabonfördraget införs en ny artikel 49a i EU-fördraget. Den nya artikeln innehåller bestämmelser om ett förfarande som ska följas i det fall en medlemsstat frivilligt beslutar att utträda ur unionen. Förfarandet vägleds delvis av motsvarande procedur i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten, men innehåller mer specifika bestämmelser.

En medlemsstat som beslutar att utträda ska anmäla detta till Europeiska rådet. Europeiska rådet ska sedan ta fram riktlinjer, mot bakgrund av vilka unionen ska förhandla fram ett avtal med den berörda medlemsstaten om villkoren för utträdet, med beaktande av medlemsstatens framtida förbindelser med unionen. Kommissionen ska lägga fram rekommendationer till rådet som ska anta ett förhandlingsmandat och utse förhandlare av avtalet (se artikel 188n.3 i EUF-fördraget). Avtalet ska ingås på unionens vägnar och rådet ska fatta beslut om dess antagande med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande. Medlemsstaten ifråga får därvid inte delta i Europeiska rådets eller rådets beslut eller överläggningar som rör den medlemsstaten.

EU-fördraget och EUF-fördraget ska upphöra att gälla för den berörda medlemsstaten antingen när avtalet träder i kraft eller, om något avtal inte finns, två år efter medlemsstatens anmälan om utträde. Europeiska rådet kan dock, i samförstånd med den berörda medlemsstaten, enhälligt besluta att förlänga denna tidsfrist. Förekomsten av ett avtal är alltså inte tvingande för möjligheten till utträde.

En uttrycklig bestämmelse om frivilligt utträde tydliggör dels att en enskild stats vilja att frånträda fördragen måste respekteras, dels att det finns en rättslig procedur för en medlemsstat att även utan övriga medlemsstaters medgivande utträda ur unionen.

En medlemsstat som utträtt ur unionen, men som på nytt vill ansluta sig, ska omfattas av det normala förfarandet för anslutning.

Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet enligt artikel 205.3 i EUF-fördraget finns i artikel 3.4 i ett *protokoll om övergångsbestämmelser* som fogas till EU-fördraget, EUF-fördraget och Euratomfördraget.

(Se artikel 1.58 i Lissabonfördraget.)

## 21 Allmänna bestämmelser för unionens verksamhet

Prop. 2007/08:168

### 21.1 Bestämmelser som ska beaktas i hela unionens verksamhet

**Sammanfattning:** I EUF-fördraget samlas bestämmelser som ska beaktas eller respekteras i hela unionens verksamhet i ett sammanhållet avsnitt. Dessa allmänna bestämmelser omfattar jämställdhet mellan män och kvinnor, socialt skydd, bekämpande av diskriminering, miljöskydd, konsumentskydd och djurskydd.

**Remissinstanserna:** Flera av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva till att övergripande hänsyn samlas på ett ställe i EUF-fördraget och ska beaktas eller respekteras inom hela unionens verksamhet. *Barnombudsmannen* välkomnar att förbudet mot diskriminering på grund av ålder ska beaktas i hela unionens verksamhet. *Statens jordbruksverk* är positivt till att djurskyddet ska gälla övergripande i unionen. *Konsumentverket* anser att bestämmelsen om konsumentskydd i artikel 6a i EUF-fördraget är en förbättring i jämförelse med dagens situation, men menar att bestämmelsen med fördel bör införlivas även i unionens målbestämmelser. *Jämställdhetsombudsmannen (JämO)* ser med tillfredsställelse att bestämmelser om jämställdhet och om bekämpande av diskriminering ska beaktas och respekteras i hela unionens verksamhet. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att bestämmelsen om att unionens mål ska beaktas i all politik och verksamhet kommer att bli viktig i unionens fortsatta arbete. *Svenska Kvinnors Europa Nätverk (SKEN)* och *Sveriges Kvinnolobby* framhåller särskilt bestämmelsen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

**Bakgrund:** I nu gällande EG-fördrag återfinns de allmänna bestämmelser som ska beaktas, respekteras eller integreras i all gemenskapens verksamhet både som principer i EG-fördragets första del och i anknytning till respektive politikområde.

### Förhandlingsresultatet

#### *Bestämmelser som ska beaktas i hela unionens verksamhet*

I en ny avdelning II med rubriken "Allmänna bestämmelser" i EUF-fördragets första del samlas bestämmelser med övergripande tillämpning (artiklarna 2f, 3, 5a-5b, 6-6b och 16-16c i EUF-fördraget). I en inledande artikel 2f i EUF-fördraget anges att unionen ska säkerställa samstämmighet mellan all sin politik och verksamhet, med beaktande av samtliga mål och i enlighet med principen om tilldelade befogenheter. De allmänna bestämmelserna i denna avdelning ska beaktas eller respekteras i hela unionens verksamhet även på områden som enligt de nuvarande fördragen ligger inom andra och tredje pelaren. Vissa horisontella

principer finns även i anknytning till politikområdena (t.ex. Prop. 2007/08:168 bestämmelser om folkhälsa i artikel 152 i EUF-fördraget). (Se artiklarna 2.13–2.30 i Lissabonfördraget.)

### *Jämställdhet mellan kvinnor och män*

Enligt artikel 3 i EUF-fördraget ska unionen i all verksamhet syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem. Bestämmelsen har genom Lissabonfördraget utvidgats till att även omfatta områden som ligger inom andra och tredje pelaren enligt de nuvarande fördragen.

Enligt en *gemensam förklaring (19) till artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* ska unionen, i sina allmänna insatser för att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män, inom sina olika politikområden, sträva efter att bekämpa alla slag av våld i hemmet. Medlemsstaterna bör vidare vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra och bestraffa dessa brott samt att stödja och skydda brottsoffren.

(Se artikel 2.14 i Lissabonfördraget.)

### *Socialt skydd*

Enligt artikel 5a i EUF-fördraget ska unionen vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet beakta de krav som är förknippade med främjande av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor. Denna horisontella bestämmelse är ny, men motsvarar i huvudsak nuvarande målsättningar för unionens socialpolitik (artikel 136 i nu gällande EG-fördrag). (Se artikel 2.17 i Lissabonfördraget.)

### *Bekämpande av diskriminering*

Det införs en ny horisontell bestämmelse om bekämpande av diskriminering i artikel 5b i EUF-fördraget. Enligt artikeln ska unionen vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. En rättslig grund för bekämpande av sådan diskriminering återfinns i artikel 16e i EUF-fördraget (se avsnitt 22.1). (Se artikel 2.18 i Lissabonfördraget.)

### *Miljöskydd*

Enligt artikel 6 i EUF-fördraget ska miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. (Se artikel 2.19 i Lissabonfördraget.)

Enligt artikel 6a i EUF-fördraget ska konsumentskyddskraven beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs. Bestämmelsen motsvarar artikel 153.2 i EG-fördraget. (Se artikel 2.20 i Lissabonfördraget.)

### Djurskydd

Genom en ny artikel 6b i EUF-fördraget fördragsfästs att unionen och medlemsstaterna vid utformningen och genomförandet av unionens politik ifråga om jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning samt teknisk utveckling och rymden, fullt ut ska ta hänsyn till kraven på välfärd för djuren som kännande varelser. Samtidigt ska unionen och medlemsstaterna respektera medlemsstaternas lagstiftning och sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv. Artikeln motsvarar i huvudsak protokollet om djurskydd och djurens välbefinnande som finns fogat till nu gällande EG-fördrag. Artikeln ersätter protokollet. Hänsyn till djurens välbefinnande framhävs genom att denna övergripande artikel tas in i fördraget.

(Se artikel 2.21 i Lissabonfördraget.)

## 21.2 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

**Sammanfattning:** I EUF-fördraget införs en rättslig grund som gör det möjligt att fastställa principer och villkor som ska gälla vid utförande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa principer och villkor får inte påverka medlemsstaternas befogenheter att tillhandahålla, beställa och finansiera dessa tjänster.

**Remissinstanserna:** *Konkurrensverket* framhåller att regeringen på EU-nivå bör verka för att kommissionen övervakar en konsistent tillämpning av regelverket när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i syfte att begränsa riskerna för konkurrensnedvidande effekter och hinder för marknadstillträde. *Jönköpings kommun* är positiv till markeringen i protokollet om tjänster av allmänt intresse att de lokala och regionala myndigheterna har en avgörande roll och ett stort handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt. *Jönköpings kommun* noterar också den, enligt kommunen, viktiga markeringen i protokollet att bestämmelserna i fördragen inte på något sätt ska påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att EU i och med protokollet om tjänster av allmänt intresse och artikel 16 i EUF-fördraget får en utvidgad kompetens på området för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. SKL anser inte att det kan hävdas att protokollet om tjänster av allmänt intresse främst syftar till att klarlägga det rådande rättsläget. Erkännandet av principen om den lokala självstyrelsen får tvärtom en konkret innebörd i protokollet.

*Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* anser att det kvarstår oklarheter om gränsdragningen mellan tjänster av allmänt ekonomisk intresse och tjänster av allmänt intresse.

**Bakgrund:** Tjänster i allmänhetens intresse är sådana tjänster som de offentliga myndigheterna anser ligga i det allmännas intresse och som därför omfattas av särskilda förpliktelser. Hit hör tjänster utförda på icke-affärsmässiga grunder, statliga tjänster och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det är endast tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som omfattas av reglerna för den inre marknaden, konkurrens och statsstöd.

Under de senaste åren har tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, såsom post, el, vatten och kommunikationer i stor utsträckning avreglerats av medlemsstaterna. Mot den bakgrunden infördes genom Amsterdamfördraget en bestämmelse som syftar till att garantera att den nya konkurrensen på dessa områden inte påverkar tillgången till, kvaliteten hos och karaktären av de tjänster som tillhandahålls medborgarna. Enligt artikel 16 i nu gällande EG-fördrag ska gemenskapen och medlemsstaterna sörja för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs. Genom bestämmelsen markeras den betydelse tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning. Gemenskapen och medlemsstaterna ska sörja för att tjänsterna utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Åliggandet för gemenskapen och medlemsstaterna gäller inom ramen för deras respektive befogenheter och inom ramen för fördragets tillämpningsområde.

I artikel 16 klargörs att den artikeln inte påverkar fördragets regler om statsstöd och konkurrens i artiklarna 73, 86 och 87 i EG-fördraget. Företag som anförtrotts att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas av bestämmelserna i EG-fördraget – särskilt konkurrensbestämmelserna – i den utsträckning som dessa bestämmelser inte hindrar företaget att fullgöra sina uppgifter. Handelns utveckling får dock inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse (artikel 86 i EG-fördraget). I den mån finansieringen av tjänsterna kan tolkas som statligt stöd kan den rättsliga grunden för gruppundantag (artikel 89 i EG-fördraget) utnyttjas för att klargöra finansieringsvillkoren.

För närvarande antar gemenskapen sektor för sektor lagstiftning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

**Förhandlingsresultatet:** I artikel 16 i EUF-fördraget klargörs liksom tidigare att artikeln inte påverkar fördragets regler om statsstöd och konkurrens i artiklarna 73, 86 och 87. Genom ett tillägg anges nu att inte heller artikel 3a i det ändrade EU-fördraget om förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna påverkas.

Enligt artikel 16 i EUF-fördraget ska unionen och medlemsstaterna var och en inom ramen för sina respektive befogenheter sörja för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs.

I bestämmelsen betonas att unionen och medlemsstaterna ska sörja för att dessa tjänster utförs på grundval av principer och villkor, ”särskilt ekonomiska och finansiella”, som gör det möjligt för dem att fullgöra

sina uppgifter. Artikel 2 är i denna del oförändrad, förutom att tillägget ”särskilt ekonomiska och finansiella” införs.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild rättslig grund på detta område enligt vilken Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska fastställa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster. Regeringen anser att utvidgningen av EU:s kompetens på detta område är acceptabel eftersom den måste ske under förutsättning, såsom anges i EUF-fördraget, att de principer och villkor som fastställs på detta område inte får påverka medlemsstaternas befogenheter att tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.

Bestämmelsen om konkurrensreglernas tillämpning på företag som anförtrots att tillhandahålla sådana tjänster (artikel 86.2 i EUF-fördraget) och den rättsliga grunden som möjliggör gruppundantag från reglerna om statligt stöd (artikel 89 i EUF-fördraget) är i princip oförändrade jämfört med nu gällande EG-fördrag.

Till Lissabonfördraget fogas ett nytt *protokoll om tjänster av allmänt intresse* där det bl.a. framhålls att unionens gemensamma värden särskilt inbegriper nationella, regionala och lokala myndigheters stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt mångfalden och skillnaderna i unionen när det gäller användarnas behov och preferenser avseende dessa tjänster. Det framhålls också att bestämmelserna i fördraget inte på något sätt påverkar medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera icke-ekonomiska allmännyttiga tjänster. Protokollet syftar främst till att klarlägga rådande rättsläge. Frågan om protokollet härutöver tillför något nytt, kommer ytterst att få klargöras genom praxis från EU-domstolen.

(Se artikel 2.27 i Lissabonfördraget.)

### 21.3 Öppenhet

**Sammanfattning:** En rättslig grund om god förvaltning i EU:s institutioner, organ och byråer införs i EUF-fördraget.

Det fördragsfästs att rådets sammanträden ska vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuteras och antas.

Offentlighetsprincipen utvidgas till att omfatta samtliga EU:s institutioner, organ och byråer med vissa undantag för Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken.

**Remissinstanserna:** Den vidgade öppenheten välkomnas av flera remissinstanser, bland annat *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Säkerhetspolisen, Riksarkivet, Solna stad, Jönköpings kommun, Västernorrlands läns landsting, Svenska kyrkan, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Tidningsutgivarna, Svenska Journalistförbundet och Sveriges Kristna Råd. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Stockholms Handelskammare och*

*Jordbruksverket* menar att Lissabonfördraget innebär att EU blir mer öppet och demokratiskt. *Länsstyrelsen Uppsala län* och *Föreningen Unga Européer* framhåller att Sverige är ett föregångsland när det gäller öppenhet och god förvaltning och därför bör bidra aktivt i dessa frågor inom EU. *Jönköpings kommun* anser att ett öppnare EU kan bidra till att medborgarnas intresse för EU ökar. *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* betonar att de nya öppenhetsbestämmelserna bidrar till att alla som berörs av de beslut som fattas kan bli mer delaktiga. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Svenska Journalistförbundet* välkomnar reglerna om öppenhet, insyn och allmänhetens tillgång till handlingar, men anser att det är en brist att det saknas regler om yttrandefrihet och meddelarfrihet för anställda. Båda dessa instanser anser att det borde finnas en regel om rätt att meddela sig med massmedia och ett förbud mot efterforskning av källan. *TCO* och *Svenska Journalistförbundet* är även kritiskt till att insynen i Europeiska centralbanken begränsas till dess administrativa verksamhet. *Svenska Journalistförbundet* anser att rätten att överklaga beslut om utlämnande av handling bör regleras så att envar har möjlighet att få ett beslut överprövat, utan att behöva anlita ett juridiskt biträde. *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* välkomnar en ökad öppenhet och ett ökat samråd, men vill samtidigt poängtera att det finns risk för en ökad skepsis gentemot unionen om förändringarna innebär att överläggningarna bara byter arena eller om kommissionen inte följer upp medborgarnas initiativ.

**Bakgrund:** Allmänhetens rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar slås fast i artikel 255 i nu gällande EG-fördrag. De närmare principerna, villkoren och gränserna för denna rätt anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Vidare har de decentraliserade EG-myndigheterna antagit bestämmelser som innebär att de ska tillämpa samma regler om handlingsoffentlighet som gäller för Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Det följer av artikel 8 i rådets beslut 2002/682/EG, Euratom om antagande av rådets arbetsordning, att kommissionens presentation av viktigare lagstiftningsförslag som ska antas med medbeslutandeförfarande och den debatt som sedan hålls i rådet ska vara offentliga. Det är ordförandeskapet som rekommenderar vilka lagstiftningsförslag som anses vara de viktigaste. Listan över sådana förslag antas sedan av rådet efter samråd med kommissionen. Vidare ska rådets möten vara offentliga när rådet överlägger och röstar om rättsakter som ska antas med medbeslutandeförfarande. Reglerna om öppenhet i rådets arbete reformerades senast år 2006.

## Förhandlingsresultatet

Genom Lissabonfördraget införs en övergripande bestämmelse om att arbetet i unionens institutioner, organ och byråer ska utföras så öppet som möjligt i syfte att främja en god förvaltning och det civila samhällets deltagande (artikel 16a.1 i EUF-fördraget). Bestämmelsen återger tanken

### *God förvaltning*

Regeringen välkomnar att en ny rättslig grund införs för antagandet av regler om god förvaltning (artikel 254a i EUF-fördraget). När unionens institutioner, organ och byråer fullgör sina uppgifter ska de stödja sig på en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration. Enligt bestämmelsen ska sådana regler antas genom förordningar enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Bindande regler om god förvaltning gör det tydligt för medborgaren vilka krav på en god och effektiv förvaltning som kan ställas på EU och dess tjänstemän. Bestämmelsen får ses som ett viktigt steg mot ett öppnare och effektivare EU. (Se artikel 2.243 i Lissabonfördraget.)

### *Öppna rådsmöten*

I EUF-fördraget anges att Europaparlamentets sammanträden ska vara öppna, liksom rådets sammanträden när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt (artikel 16a.2). Som nämnts ovan är vissa delar av rådets möten redan i dag öppna. Nyheten är att detta nu läggs fast i fördraget och att denna regel gäller generellt. Föreskriften innebär framförallt att all debatt i rådet om lagstiftning ska ske offentligt och att detta inte är något som rådet kan ändra i sin interna arbetsordning. (Se artikel 2.28 i Lissabonfördraget.)

### *Handlingsoffentlighet*

Den rätt till handlingsoffentlighet som följer av bestämmelserna i nu gällande EG-fördrag utsträcks till att gälla unionens samtliga institutioner, organ och byråer oberoende av medium (artikel 16a.3 i EUF-fördraget). Detta innebär att samma principer om handlingsoffentlighet kommer att gälla för hela unionens verksamhet. Det bidrar till att medborgarnas möjligheter till insyn i unionens arbete ökar. Ändringen får till följd att varje nytt organ och varje ny byrå som skapas måste ha regler om handlingsoffentlighet som följer de fastslagna principerna. Den innebär också att redan existerande organ och byråer måste ändra sina interna regler om de inte redan följer gällande principer. Det finns dock en begränsning i detta avseende. Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och den Europeiska investeringsbanken (EIB) ska omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet endast beträffande deras administrativa verksamhet. Europaparlamentet och rådet ska också säkerställa att handlingar som gäller lagstiftningsförfaranden offentliggörs. Slutligen anges uttryckligen att frågor om öppenhet ska regleras i förordningar (artikel 16a.3 tredje stycket i EUF-fördraget).

Regeringen delar *Svenska Journalistförbundets* och *Tjänstemännens Centralorganisations (TCO:s)* uppfattning att det i fördragen inte bör finnas sådana begränsningar i de grundläggande reglerna som nu gäller för



Europeiska centralbanken, och är av uppfattningen att sådana begränsningar inte heller bör finnas för EIB och EU-domstolen. Likaså instämmer regeringen i att det i fördraget borde ha angetts att EU:s tjänstemän har en grundläggande rätt till yttrandefrihet. Frågan regleras nu, på svenskt initiativ, i de s.k. tjänsteföreskrifterna. Regeringen bedömer att de steg i öppenhetsvänlig riktning som ändå tagits i och med Lissabonfördraget bör välkomnas och regeringen avser att fortsatt verka för att reglerna ska förbättras ytterligare i samband med framtida fördragsrevisioner.

(Se artikel 2.28 i Lissabonfördraget.)

#### *Administrativt samarbete*

Som framgår av avsnitt 23.5.7 upprättas en rättslig grund för samarbete mellan medlemsstaternas förvaltningar, såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

### 21.4 Skydd för personuppgifter

**Sammanfattning:** En ny rättslig grund upprättas för skydd av personuppgifter som kommer att gälla inom hela unionsrättens tillämpningsområde, med vissa undantag för området för utrikes- och säkerhetspolitiken. En särskild rättslig grund upprättas för personuppgifter i medlemsstaterna inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

**Remissinstanserna:** *Datainspektionen* välkomnar att det upprättas en ny rättslig grund för skydd av personuppgifter som kommer att gälla inom hela unionsrättens tillämpningsområde med undantag för området för utrikes- och säkerhetspolitiken samt att det upprättas en särskild rättslig grund som ska gälla för personuppgifter i medlemsstaterna inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. *Säkerhetspolisen* förutsätter att det noggrant bevakas att hänsyn tas till den nationella säkerheten om det på det straffrättsliga och polisiära samarbetsområdet visar sig nödvändigt att inrätta särskilda bestämmelser om skydd av personuppgifter.

**Bakgrund:** Bestämmelser om skydd för personuppgifter finns i dag i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, såvitt gäller behandling av personuppgifter som utförs på gemenskapsrättens område i medlemsstaterna. Direktivet grundar sig på artikel 95 i nu gällande EG-fördrag. Vidare finns sådana bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, såvitt gäller behandling av personuppgifter inom gemenskapens institutioner och organ. Förordningen grundar sig på artikel 286 i EG-fördraget.

Det finns också sådana bestämmelser i flera olika rättsakter som antagits inom ramen för tredje pelaren. I oktober 2005 lämnade kommissionen ett förslag till rådet om antagande av ett rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för det brottsbekämpande och straffrättsliga samarbetet. Bestämmelser som ger ett skydd för personuppgifter finns också i artikel 8 i Europakonventionen och i Europarådets dataskyddskonvention.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs en ny rättslig grund om skydd för enskilda personer i fråga om behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter. Europaparlamentet och rådet ska enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa sådana bestämmelser (artikel 16b i EUF-fördraget).

Samtidigt införs i ett nytt andra kapitel under avdelning V i det ändrade EU-fördraget en särskild rättslig grund för motsvarande bestämmelser på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i fråga om behandling av personuppgifter i medlemsstaterna. Sådana bestämmelser ska antas av rådet med enhällighet (artikel 25a i det ändrade EU-fördraget).

Enligt uttryckligt stadgande ska de bestämmelser som antas enligt artikel 16b i EUF-fördraget inte påverka bestämmelser som antas i enlighet med artikel 25a i det ändrade EU-fördraget (artikel 16b.2 i EUF-fördraget).

Av de båda artiklarna följer att oberoende myndigheter ska kontrollera att dessa bestämmelser följs.

Innebörden av artikel 16b i EUF-fördraget är att unionen sammantaget ges befogenhet att anta rättsakter om skydd för personuppgifter inom hela unionsrättens tillämpningsområde i fråga om behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer. Tillskapandet av en särskild rättslig grund för området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken medför dock att olika rättsakter kommer att gälla på utrikes- och säkerhetspolitikens område och på unionsrättens område i övrigt när det gäller behandling av personuppgifter i medlemsstaterna. De bestämmelser som antas med stöd av artikel 25a i det ändrade EU-fördraget kommer inte att omfattas av EU-domstolens jurisdiktion.

I en *gemensam förklaring (20) till artikel 16b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* anges att vederbörlig hänsyn måste tas till ärendets särdrag när bestämmelser antas om skydd för personuppgifter som kan få direkta konsekvenser för den nationella säkerheten. I förklaringen uppmärksammas också att det regelverk som redan i dag är tillämpligt på området, främst dataskyddsdirektivet, medger att avvikelser från bestämmelserna får göras i sådana situationer.

I en *gemensam förklaring (21) om skydd av personuppgifter på området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete* bekräftas att det på grund av det straffrättsliga och polisiära samarbetsområdets särskilda natur kan visa sig nödvändigt att inrätta särskilda bestämmelser om skydd av personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter på det området.

I fråga om de bestämmelser som beslutas med stöd av artikel 16b i EUF-fördraget på områden för straffrättsligt och polisiärt samarbete (kapitel 4 och 5 i avdelning IV i tredje delen i EUF-fördraget) innehåller *protokollet om Danmarks ställning*, liksom *protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa*, bestämmelser som klargör att dessa stater inte är bundna av dessa dataskyddsregler i vidare mån än de är bundna av sådana materiella bestämmelser på området som förutsätter att dataskyddsbestämmelserna ska tillämpas.

Regeringen välkomnar de nya möjligheter som nu ges för att få till stånd harmoniserade regler till skydd för personuppgifter inom unionen.

Artikel 25a i det ändrade EU-fördraget och artikel 15a i EUF-fördraget tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.5).

(Se artiklarna 1.45 och 2.29 i Lissabonfördraget.)

## 21.5 Kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning

**Sammanfattning:** I en ny artikel i EUF-fördraget erkänns den ställning som kyrkor och religiösa sammanslutningar och samfund liksom filosofiska och konfessionslösa organisationer har enligt nationell lagstiftning. Unionen ska erkänna deras identitet och deras specifika bidrag och upprätthålla en öppen, tydlig och regelbunden dialog med dessa kyrkor och organisationer.

**Remissinstanserna:** *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* vill understryka betydelsen av den nya artikel 16c i EUF-fördraget om kyrkor och konfessionslösa organisationers ställning. Dessa båda remissinstanser välkomnar särskilt att unionen ska upprätthålla en öppen och regelbunden dialog med kyrkorna och vill understryka vikten av att den sker regelbundet och med öppenhet samt med breda möjligheter för medlemsstaternas kyrkor och samfund att på ett demokratiskt sätt vara delaktiga. Även *IOGT-NTO* ser med tillfredsställelse på att kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning erkänns och skrivs in i EUF-fördraget och att unionen ska upprätthålla en öppen och regelbunden dialog med dessa.

**Bakgrund:** I anslutning till Amsterdamfördraget antogs en gemensam förklaring (11) om att unionen ska respektera och inte ingripa i kyrkors och religiösa sammanslutningars och samfunds ställning i medlemsstaterna. Unionen ska på samma sätt även respektera filosofiska och konfessionslösa organisationers ställning.

**Förhandlingsresultatet:** I en ny artikel 16c i EUF-fördraget införs en bestämmelse som i huvudsak återger texten i förklaring (11) till Amsterdamfördraget. I artikeln anges att unionen ska respektera och inte påverka den ställning som kyrkor och religiösa sammanslutningar och samfund har i medlemsstaterna enligt den nationella lagstiftningen. Unionen ska även respektera den ställning som filosofiska och konfessionslösa organisationer har enligt den nationella lagstiftningen. Det anges vidare att unionen ska upprätthålla en öppen, tydlig och

regelbunden dialog med dessa kyrkor och organisationer, varvid deras identitet och specifika bidrag ska erkännas.

Regeringen vill understryka att artikeln inte framhäver en trosinriktning framför den andra och att den omfattar även konfessionslösa organisationer samt att artikeln i princip fördragsfäster nuvarande ordning.

(Se artikel 2.30 i Lissabonfördraget.)

## 22 Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap

### 22.1 Icke-diskriminering

**Sammanfattning:** Det grundläggande diskrimineringsförbudet på grund av nationalitet utvidgas till att omfatta hela unionens verksamhet.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig i denna fråga välkomnar att diskrimineringsförbudet utvidgas till att omfatta hela unionens verksamhet. Bland dessa återfinns *Jämställdhetsombudsmannen*, *Halmstad kommun*, *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd*.

**Bakgrund:** Principen om icke-diskriminering eller likabehandlingsprincipen innebär att varje form av negativ särbehandling på grund av nationalitet är förbjuden. Detta grundläggande diskrimineringsförbud finns i artikel 12 i nu gällande EG-fördrag. Det definieras och utvecklas närmare i nu gällande EG-fördrags regler om varor, tjänster, personer och kapital. Även reglerna om jämställdhet mellan kvinnor och män, där negativ särbehandling på grund av kön m.m. förbjuds, baseras på principen om icke-diskriminering (artikel 13 i nu gällande EG-fördrag).

**Förhandlingsresultatet:** Det grundläggande diskrimineringsförbudet flyttas från artikel 12 till artikel 16d i EUF-fördragets andra del om icke-diskriminering och unionsmedborgarskap. Den rättsliga grunden för bestämmelser om icke-diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning flyttas från artikel 13 till artikel 16e i EUF-fördraget. Genom Lissabonfördraget utvidgas tillämpningsområdet för dessa artiklar till att omfatta hela unionens verksamhet, även sådan verksamhet som tidigare tillhörde andra och tredje pelarna.

Artiklarna 16d och 16e tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (avsnitt 7.2.5).

(Se artiklarna 2.23–2.24 och 2.31–2.33 i Lissabonfördraget.)

**Sammanfattning:** Bestämmelserna om unionsmedborgarskap tydliggörs. Genom Lissabonfördraget utvidgas den rättsliga grunden på området så att även social trygghet och socialt skydd omfattas. Unionen ska även kunna vidta åtgärder för att främja unionsmedborgares rätt till skydd i tredje land.

**Remissinstanserna:** *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* välkomnar ökat fokus på social trygghet och socialt skydd i samband med unionsmedborgarskap. *Försäkringskassan* anser att även om den rättsliga grunden avseende unionsmedborgarskap utvidgas, så torde effekten bli begränsad eftersom rådet beslutar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

**Bakgrund:** I artiklarna 17–22 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om unionsmedborgarskapet. Innebörden av dessa är att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska ha unionsmedborgarskap. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Unionsmedborgarna ska ha

- rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,
- rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,
- rätt till skydd inom ett tredjelands territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten, och
- rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till Europeiska ombudsmannen samt rätt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av fördragets språk och få svar på samma språk.

Rådet har möjlighet att anta bestämmelser i syfte att genomföra dessa bestämmelser.

**Förhandlingsresultatet:** Bestämmelser om unionsmedborgarskap återfinns i artiklarna 17–22 i EUF-fördragets andra del om icke-diskriminering och unionsmedborgarskap. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i nu gällande EG-fördrag. I vissa bestämmelser har beslutsproceduren ändrats och i något fall har den rättsliga grunden utvidgats.

I artikel 17 i EUF-fördraget samlas och tydliggörs unionsmedborgarnas rättigheter och skyldigheter. Det anges att unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. Det anges vidare att dessa rättigheter ska utövas enligt de villkor och de begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutas med tillämpning av dessa.

Enligt artikel 18 i EUF-fördraget kan Europaparlamentet och rådet, liksom tidigare, anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas rättigheter.

Genom Lissabonfördraget utvidgas den rättsliga grunden till att även omfatta åtgärder om social trygghet och socialt skydd. Om inte befogenheter för detta ändamål föreskrivs i fördragen, får rådet besluta om åtgärder om social trygghet eller socialt skydd. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet (artikel 18.3 i EUF-fördraget). Tidigare innehöll artikeln ett undantag för såväl bestämmelser om social trygghet och socialt skydd, som bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument. Vad avser bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd och andra jämförbara dokument, har det inrättats en ny rättslig grund för dessa frågor i artikel 62.3 i EUF-fördraget (se avsnitt 23.4.2).

Om en unionsmedborgare befinner sig inom ett tredjeland där hans eget hemland inte är representerat, ska denne kunna vända sig till och få skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter som finns i det landet (artikel 20 i EUF-fördraget). Enligt nuvarande bestämmelse ska medlemsstaterna på mellanstatlig basis komma överens om de inbördes regler som kan behövas för detta ändamål. Genom Lissabonfördraget införs en möjlighet för rådet att, genom antagande av direktiv, föreskriva de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att främja ett sådant skydd.

Enligt en ny artikel 21 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för framläggandet av ett medborgarinitiativ enligt artikel 8b i det ändrade EU-fördraget (se även avsnitt 17).

(Se artiklarna 2.34–2.38 i Lissabonfördraget.)

## 23 Unionens interna åtgärder

### 23.1 Inre marknaden

**Sammanfattning:** Lissabonfördraget medför i stort sett inga förändringar i politikområdet inre marknaden. Den nuvarande balansen bevaras och användandet av kvalificerad majoritet ökar.

En nyhet är att det införs en särskild rättslig grund som gör det möjligt att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen. Den nya särskilda rättsliga grunden på det immaterialrättsliga området innebär större tydlighet på området och en välkommen rationalisering och förenkling av beslutsprocessen.

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium* anser att det är viktigt att den inre marknaden och fri och rättvis handel räknas upp i EU:s målartikel (artikel 2.3 i det ändrade EU-fördraget). *Kommerskollegium* anser vidare att det är acceptabelt att den inre marknaden omfattas av delad kompetens, men anser att delar av den inre marknaden med fördel skulle kunna omfattas av exklusiv kompetens. *Konkurrensverket* är kritisk till att artikel 3.1 i EG-fördraget tas bort och därmed hänvisningen till

konkurrens och anser att det är förenat med viss osäkerhet om ett protokoll om den inre marknaden kan ha samma tolkningsstatus som ingressen och fördragets första artiklar där fördragets mål läggs fast. Konkurrensverket framhåller vikten av att regeringen inom EU verkar för att främja en effektiv konkurrens på den inre marknaden och på marknader utanför EU vilket kräver ett aktivt förhållningssätt till begreppet konkurrenskraft. Även *Sveriges advokatsamfund* ställer sig frågande till varför inre marknadsperspektivet och konkurrensperspektivet inom EU tonas ned genom Lissabonfördraget. *Svenskt Näringsliv* beklagar att klargörandet i protokollet om den inre marknaden och konkurrens inte kommit till uttryck i fördragstexten i unionens målbestämmelse (artikel 2 i det ändrade EU-fördraget), men menar att texten i målbestämmelsen i denna del trots allt får anses som en acceptabel kompromiss. *Kommerskollegium*, *Konkurrensverket* och *Sveriges exportråd* är positiva till att en rättslig grund införs till stöd för ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter inom unionen. *Svenskt Näringsliv* beklagar att enhällighet ska gälla för språkanvändningen i samband med immateriella rättigheter. *Kommerskollegium* välkomnar att medbeslutandeprocessen utsträcks till nya områden. *Kommerskollegium* anser också att det är positivt för den inre marknaden att kvalificerad majoritet blir huvudregel och framhåller att sådana frågor som social trygghet för migrerande arbetstagare, företagare och deras familjemedlemmar kan beslutas med kvalificerad majoritet, gynnar den inre marknadens funktion. *Skatteverket* välkomnar den nya bestämmelsen i artikel 58.4 i EUF-fördraget om restriktiva skatteåtgärder vid svårigheter att kontrollera kapitalrörelser från tredje land.

**Bakgrund:** Generella bestämmelser om den inre marknadens upprättande och funktion finns i artiklarna 14 och 15 samt artiklarna 297 och 298 i nu gällande EG-fördrag. Bestämmelserna återger de grundläggande förutsättningarna för den inre marknaden och reglerna om hur medlemsstaterna bör agera för att motverka påfrestningar på den inre marknaden som kan följa av åtgärder som medlemsstaterna kan känna sig tvingade att utföra på grund av allvarliga interna störningar m.m.

Fri rörlighet för personer och tjänster och etableringsrätten regleras i artiklarna 39–55 i EG-fördraget. I artikel 294 i EG-fördraget finns vidare en bestämmelse om kapitalplacering i bolag.

Artiklarna 23–31 i EG-fördraget innehåller bestämmelser om fri rörlighet för varor. Förbuden mot import- och exportrestriktioner är centrala för den fria rörligheten för varor på den inre marknaden. Bestämmelserna finns i artiklarna 28–30 i EG-fördraget. Det finns en mängd vägledande rättsfall baserade på artiklarna ifråga. Vidare innehåller artikel 135 i EG-fördraget en bestämmelse om tullsamarbete. Tullsamarbetet syftar till att effektivt ingripa mot överträdelse av gemenskapens tull- och jordbruksregler vid import och export.

Artiklarna 81–89 i EG-fördraget utgör grunden för EU:s konkurrenslagstiftning. Europeiska kommissionen och rådet har med dessa artiklar som grund utfärdat ett stort antal rättsakter som ytterligare förtydligar och förklarar hur dessa artiklar ska tillämpas. EG-domstolen har dessutom utvecklat en rättspraxis till vägledning för såväl privata som offentliga aktörer.

Artiklarna 81–86 i EG-fördraget riktar sig till privata och offentligt ägda företag. Reglerna uppställer förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning. Dessutom regleras grunderna för kommissionens befogenheter vid övervakandet av marknadens aktörer. Artiklarna 87–89 innehåller regler om förhandskontroll av statligt stöd samt under vilka förutsättningar statligt stöd kan lämnas så att det inte snedvrider konkurrensen.

Artiklarna 90–93 i EG-fördraget innehåller bestämmelser om skatter. Där stadgas inledningsvis att medlemsstaterna inte vare sig direkt eller indirekt får belasta varor från andra medlemsstater med avgifter som är högre än motsvarande avgifter för inhemska varor. Vidare finns en rättslig grund för harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter på den inre marknaden.

Artiklarna 94–97 i EG-fördraget återger möjligheten att harmonisera lagstiftningen på den inre marknaden. Det finns en stor volym sekundärrätt med utgångspunkt i artikel 95 i EG-fördraget samt en omfattande praxis på området. Möjligheten till harmonisering av medlemsstaternas lagar och författningar är en förutsättning för den inre marknadens bibehållande och fortsatta funktion.

## Förhandlingsresultatet

### *Allmänt*

Lissabonfördraget medför i princip inte några förändringar vad avser struktur och innehåll i politikområdet den inre marknaden. Enligt en ny artikel 2.3 i det ändrade EU-fördraget, på en framträdande plats i fördraget, anges att unionen ska upprätta en inre marknad. Inre marknaden hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med delad befogenhet (artikel 2c.2 a i EUF-fördraget). Tullunionen och fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion hör dock till områden med exklusiv befogenhet (artikel 2b.1 a-b i EUF-fördraget). Den centrala ställning som bestämmelserna om inre marknaden har idag förändras således inte. Sverige är ett starkt handelsberoende land och den fria rörligheten måste säkerställas så långt det är möjligt. Undantag från den fria rörligheten kan vara motiverade på vissa områden, t.ex. när det gäller en hög skyddsnivå i fråga om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd.

Som en övergripande ändring i hela EUF-fördraget ersätts begreppet ”den gemensamma marknaden” med begreppet ”den inre marknaden”. Vidare tas hänvisningen till det utgångna datumet för upprättande av den inre marknaden bort. Genom Lissabonfördraget införs i den tredje delen i EUF-fördraget en ny avdelning I med rubriken ”Den inre marknaden”. De generella artiklarna 14 och 15 om inre marknadens upprättade och mål flyttas till avdelning I och blir artiklarna 22a och 22b i EUF-fördraget. Den nuvarande avdelning I ”Fri rörlighet för varor” ändras till avdelning Ia. Artikel 294 om likabehandling av medborgare med avseende på kapitalplacering i bolag flyttas till kapitel 2 ”Etableringsrätt” och blir artikel 48a i EUF-fördraget. Genom en ändring i artikel 42 i



EUF-fördraget ska åtgärder inom den sociala trygghetens område nu även omfatta egenföretagare. Vad avser tillnärmning av lagstiftning, byter artiklarna 94 och 95 plats. Syftet med omnumreringen är att klargöra förhållandet mellan de båda artiklarna. I inledningen till artikel 95 i EUF-fördraget görs ett tillägg om att artikeln inte ska påverka tillämpningen av artikel 94 i EUF-fördraget.

(Se artiklarna 1.4, 2.2, 2.12, 2.40–2.45, 2.50–2.62 och 2.286 i Lissabonfördraget.)

#### *Protokollet om den inre marknaden och konkurrens*

Genom Lissabonfördraget tas artikel 3.1 i nu gällande EG-fördrag bort. I artikeln anges bl.a. att gemenskapens verksamhet ska innefatta en inre marknad och en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids.

I en ny artikel 2.3 i det ändrade EU-fördraget stadgas i stället att unionen ska upprätta en inre marknad och att unionen ska verka för en hållbar utveckling som bygger på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas.

I ett nytt *protokoll om den inre marknaden och konkurrens* anges att den inre marknaden enligt artikel 2 i det ändrade EU-fördraget innefattar en ordning som säkerställer att konkurrens inte snedvrids. Det anges vidare att unionen om nödvändigt ska kunna vidta åtgärder enligt bestämmelserna i fördragen, inbegripet den s.k. flexibilitetsklausulen i artikel 308 i EUF-fördraget. Enligt ett yttrande från rådets rättstjänst den 22 juni 2007 (11198/07) står protokollet om den inre marknaden och konkurrens i överensstämmelse med fördragen, men är i praktiken rättsligt överflödigt.

Enligt regeringens mening är ett säkerställande av att konkurrensen inte snedvrids centralt för en väl fungerande inre marknad. Protokollet om den inre marknaden och konkurrens förtydligar endast att detta fortsatt är en övergripande målsättning för unionen. Det bör även noteras att de materiella bestämmelserna och rättsgrunderna om en gemensam konkurrenspolitik finns kvar i EUF-fördraget.

(Se artiklarna 1.4 och 2.14 i Lissabonfördraget.)

#### *Restriktiva skatteåtgärder*

Enligt artikel 57.3 i EUF-fördraget får rådet besluta om åtgärder som utgör ett steg tillbaka inom unionsrätten när det gäller liberalisering av kapitalrörelser till eller från ett tredje land. Genom Lissabonfördraget införs en ny bestämmelse i artikel 58.4 där det anges att i avsaknad av åtgärder enligt artikel 57.3 i EUF-fördraget får kommissionen på ansökan av en medlemsstat fatta beslut om att restriktiva skatteåtgärder som en medlemsstat vidtar med avseende på ett eller flera tredjeländer ska anses förenliga med fördragen om de är berättigade med hänsyn till något av unionens mål och förenliga med en väl fungerande inre marknad. Om beslut av kommissionen saknas tre månader efter ansökan, får rådet med enhällighet anta ett sådant beslut. Någon motsvarighet till punkten finns

inte i nu gällande EG-fördrag. (Se artiklarna 2.60–2.61 i Prop. 2007/08:168 Lissabonfördraget.)

### *Konkurrensregler*

Enligt en ny artikel 2b.1 a i EUF-fördraget ska unionen ha exklusiv befogenhet avseende upprättande av nödvändiga konkurrensregler för en fungerande marknad. Bestämmelser om konkurrensregler finns i övrigt kvar i artiklarna 81–89 i EUF-fördraget. Lissabonfördraget medför några mindre ändringar i artiklarna.

Vad avser kommissionens möjligheter att anta vissa genomförandebestämmelser för gruppundantag anges det uttryckligen att kommissionen får anta förordningar avseende de avtalskategorier som rådet har beslutat om (artikel 85.3 i EUF-fördraget). Ändringen motsvarar nuvarande tillämpning. I artikel 87.2c i EUF-fördraget, som rör statligt stöd med anledning av Tysklands tidigare delning, anges att beslut kan fattas om att upphäva bestämmelserna tidigast fem år efter det att Lissabonfördraget trätt i kraft. I en *gemensam förklaring (29) till artikel 87.2c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* noteras att artikeln ska tolkas i enlighet med EU-domstolens praxis.

I artikel 87.3a i EUF-fördraget görs ett tillägg om att statligt stöd i de regioner som avses i artikel 299 i EUF-fördraget (Franska Guyana och på Guadeloupe, Martinique, Réunion, Azorerna, Madeira och Kanarieöarna) kan anses vara förenliga med den inre marknaden med hänsyn till dessa regioners strukturella, ekonomiska och sociala situation.

Till artikel 88 i EUF-fördraget har fogats en ny punkt fyra där det anges att kommissionen ska ha rätt att genom förordningar anta särskilda genomförandebestämmelser om granskning av stödåtgärder i medlemsstaterna. Ändringen motsvarar nuvarande tillämpning.

(Se artiklarna 2.12 och 2.76–2.78 i Lissabonfördraget.)

### *Bestämmelser om skatter*

Bestämmelserna om skatter är i princip oförändrade. I artikel 93 i EUF-fördraget om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter på den inre marknaden görs ett förtydligande. Som nödvändig förutsättning för att harmonisera lagstiftning anges som tillägg “att undvika snedvridning av konkurrensen”. Rådet ska, i likhet med nu gällande EG-fördrag, fatta beslut med enhällighet i skattefrågor efter att ha hört Europaparlamentet. (Se artikel 2.79 i Lissabonfördraget.)

### *Immaterialrätt*

Rättslig grund för åtgärder inom ramen för den inre marknaden avseende immaterialrätt har hittills varit artikel 95 eller artikel 308 i nu gällande EG-fördrag. Med dessa artiklar som grund har åtgärder kunnat vidtas för harmonisering av immaterialrätt och inrättande av gemenskapsrättigheter. Enligt artikel 95 fattas beslut av rådet med kvalificerad majoritet enligt medbeslutandeförfarandet. Artikel 308 i EG-

fördraget föreskriver enhälligt beslut i rådet och att Europaparlamentet ska höras.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild rättslig grund när det gäller gemenskapens lagstiftningsåtgärder på immaterialrättsområdet (artikel 97a i EUF-fördraget). I fråga om befogenheten att lagstifta på detta rättsområde motsvarar den bestämmelserna i nu gällande EG-fördrag. Enligt artikeln ska det inom ramen för den inre marknadens upprättande eller funktion föreskriva åtgärder för att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen och för att upprätta centraliserade system för beviljande av tillstånd, samordning och kontroll på unionsnivå. Åtgärderna ska beslutas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta innebär att flera beslut kan fattas med kvalificerad majoritet än som är möjligt i dag. När det gäller bestämmelser om språkanvändning i samband med sådana rättigheter uppställer dock artikel 97a i EUF-fördraget krav på enhälligt beslut av rådet efter hörande av Europaparlamentet.

Regeringen välkomnar att det har skapats en särskild rättslig grund för immaterialrättsliga frågor. Detta innebär en större tydlighet på ett rättsområde som har stor betydelse för det europeiska näringslivet och den europeiska ekonomin. Det är också betydelsefullt att åtgärder på detta rättsområde som huvudregel antas av rådet med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta innebär en välkommen rationalisering och förenkling av beslutsprocessen.

Med dessa utgångspunkter hade regeringen – i likhet med *Kommerskollegium* och *Svenskt Näringsliv* – föredragit att även lagstiftning som gäller språkanvändning skulle beslutas med kvalificerad majoritet. Trots detta anser regeringen att de ändringar som görs genom Lissabonfördraget sammantaget innebär betydande förbättringar på det immaterialrättsliga området.

Artikel 97a i EUF-fördraget tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.5).

(Se artikel 2.84 i Lissabonfördraget.)

### *Ändrade beslutsprocedurer*

Enligt huvudregeln kommer det ordinarie lagstiftningsförfarandet att tillämpas för de flesta beslut även inom politikområdet inre marknaden. Användandet av kvalificerad majoritet ökar något.

Genom en ändring i artikel 42 i EUF-fördraget ska rådet besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för migrerade arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Idag fattar rådet beslut med enhällighet. Det införs samtidigt en möjlighet för en medlemsstat att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka grundläggande aspekter av dess nationella trygghetssystem. Om en medlemsstat väljer att vända sig till Europeiska rådet ska lagstiftningsförfarandet tillfälligt upphävas. Inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet ska

Europeiska rådet hänskjuta frågan tillbaka till rådet, besluta att inte vidta någon åtgärd, eller begära att kommissionen lägger fram ett nytt förslag. I en *gemensam förklaring (23) till artikel 42 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* erinras om att Europeiska rådet i detta fall ska besluta med konsensus.

Genom en ändring i artikel 45 i EUF-fördraget ska beslut om att viss verksamhet inte ska omfattas av reglerna om etableringsrätten antas av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Idag fattar rådet beslut med kvalificerad majoritet.

I artikel 47 i EUF-fördraget finns bestämmelser för att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare. Genom en ändring i artikeln ska Europaparlamentet och rådet anta direktiv på detta område enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I dag fattar rådet beslut med enhällighet när det gäller vissa aspekter av yrkeslagstiftningen.

Artikel 57 i EUF-fördraget ändras vad avser antagande av åtgärder beträffande kapitalrörelser till eller från tredje land i vissa fall. Sådana åtgärder ska antas av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Idag fattar rådet ensamt beslut om sådana åtgärder.

Genom en ändring i artikel 49 i EUF-fördraget ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet även användas vid beslut om att tillämpa bestämmelserna om tjänsterörlighet på tredjelandsmedborgare. I dag fattar rådet ensamt beslut med kvalificerad majoritet.

Genom en ändring i artikel 52 i EUF-fördraget ska beslut om att genomföra liberaliseringen av en särskild tjänst antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Idag fattar rådet beslut om sådana åtgärder med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets yttrande. I praktiken omfattas dock tjänsteområdet redan idag av medbeslutandeförfarandet eftersom direktiv på området har antagits med artikel 47 i EG-fördraget som rättslig grund.

Även artikel 96 i EUF-fördraget ändras så att åtgärder för att eliminera snedvridning av konkurrensvillkor ska antas av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Idag fattar rådet ensamt beslut med kvalificerad majoritet. Genom en ändring i artikel 96.2 i EUF-fördraget tas skrivningen om att kommissionen och rådet får vidta åtgärder bort och det anges enbart att alla övriga lämpliga åtgärder enligt fördragen får vidtas.

(Se artiklarna 2.51, 2.53–2.54, 2.56, 2.58, 2.60 och 2.83 i Lissabonfördraget.)

## 23.2 Ekonomisk och monetär politik

**Sammanfattning:** Samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik förblir en uppgift främst för medlemsstaterna, även om vissa viktiga delar av denna samordning följer gemensamma förfaranden. Kommissionen får bl.a. möjlighet att självständigt utfärda varningar till medlemsstater som inte bedöms följa de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

Samarbetet mellan de länder som ingår i euroområdet formaliseras och förstärks, bl.a. genom att en ordförande för denna grupp väljs för en tid om två och ett halvt år.

Prop. 2007/08:168

**Remissinstanserna:** *Sveriges riksbank* konstaterar att Lissabonfördraget inte påverkar riksbankens möjligheter att självständigt bedriva penningpolitik eller utföra sina andra uppgifter enligt riksbankslagen. Inte heller påverkas formerna för riksbankens integration i eurosystelet om Sverige i en framtid skulle införa euron som valuta. *Unga Européer* anser att ändringarna i den ekonomiska och monetära politiken understryker betydelsen av att delta i eurosamarbetet.

**Bakgrund:** I artiklarna 98–124 i EG-fördraget finns bestämmelser om ekonomisk och monetär politik. Den ekonomiska politiken är medlemsstaternas befogenhet även om den samordnas inom unionen. Rådet antar varje år allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. I riktlinjerna görs en bedömning av det ekonomiska läget och vilka åtgärder som medlemsstaterna bör vidta för att främja en hållbar ekonomisk tillväxt. Rådet övervakar med kommissionens hjälp den ekonomiska utvecklingen i medlemsstaterna och bedömer hur deras ekonomiska politik överensstämmer med de allmänna riktlinjerna. Det finns också bestämmelser om att undvika alltför stora underskott. De referensvärden som härvidlag gäller definieras i protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott. Kommissionen ska övervaka utvecklingen av budgetsituationen i medlemsstaterna och undersöka om budgetdisciplinen iaktas enligt särskilda kriterier.

Den ekonomiska och monetära unionen (EMU) är ett samarbete inom EU som syftar till att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik och att införa en gemensam valuta. EMU har genomförts i tre etapper. Den sista etappen inleddes 1999 och innebär en fullbordad valutaunion med gemensam centralbank (Europeiska centralbanken) samt gemensam valuta och penningpolitik. En förutsättning för valutaunionen har varit och är att de deltagande ländernas ekonomier befinner sig på ungefär samma nivå. Ett antal ekonomiska krav som ett land måste uppfylla för att få delta i valutaunionen har därför ställts upp, de s.k. konvergenskriterierna. För att säkerställa sunda offentliga finanser inom unionen har EU inrättat den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten.

### Förhandlingsresultatet

Genom Lissabonfördraget införs bestämmelser som klargör den särskilda karaktären hos den samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik som idag gäller (artiklarna 2a.3 och 2d.1 i EUF-fördraget). Det är medlemsstaterna som ska samordna sin ekonomiska politik. Medlemsstaterna ska samordna sin ekonomiska politik inom unionen särskilt genom rådets allmänna riktlinjer. Särskilda bestämmelser ska tillämpas på de medlemsstater som har euron som valuta. Den monetära politiken utgör unionens exklusiva befogenhet (artikel 2b.1 i EUF-fördraget). Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Genom Lissabonfördraget görs vissa ändringar i nuvarande bestämmelser om unionens ekonomiska och monetära politik.

(Se artiklarna 2.15 och 2.85–2.110 i Lissabonfördraget.)

Lissabonfördraget innebär inte, enligt regeringens mening, några genomgripande förändringar i regelverket eller i fördelningen av befogenheter på det ekonomisk-politiska området. Antagandet av de allmänna riktlinjerna ska fortfarande ske på samma sätt som tidigare, med den skillnaden att endast euroländerna får rösta om de rekommendationer som riktar sig till dessa länder (artikel 115a i EUF-fördraget).

En viss förskjutning görs dock i riktning mot mer inflytande för kommissionen. Bestämmelserna syftar till att säkerställa genomförandet av medlemsstaternas åtaganden. Kommissionen ska till exempel få möjlighet att självständigt utfärda en varning till en medlemsstat som inte bedöms efterleva de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Rådet kommer dock, på samma sätt som i dag, med kvalificerad majoritet och på rekommendation av kommissionen, kunna besluta om att lämna den berörda medlemsstaten de rekommendationer som behövs. Skillnaden gentemot nuvarande bestämmelser är att den berörda medlemsstaten inte får delta i detta beslut (artikel 99 i EUF-fördraget).

Om kommissionen anser att det föreligger eller kan uppstå ett alltför stort underskott i en medlemsstat, lämnar kommissionen idag ett yttrande till rådet. Enligt Lissabonfördraget kommer kommissionen i stället att lämna ett yttrande till den medlemsstaten och informera rådet om detta (artikel 104.5 i EUF-fördraget).

Om kommissionen bedömer att en medlemsstat har ett alltför stort underskott lämnar kommissionen idag en rekommendation till rådet att slå fast detta. Enligt Lissabonfördraget kommer kommissionen i stället att lämna ett förslag i denna fråga (artikel 104.6 i EUF-fördraget). Denna skillnad innebär att rådet, för att ändra innehållet i förslaget från kommissionen, måste uppnå enhällighet om ändringsförslaget. Vid en rekommendation från kommissionen, såsom fallet är i dag, har rådet möjlighet att ändra texten med kvalificerad majoritet.

I en *gemensam förklaring (30) till artikel 104 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* bekräftar regeringskonferensen bl.a. att stabilitets- och tillväxtpakten är ett viktigt instrument för att uppnå en ökning av tillväxtpotentialen och ett säkerställande av sunda offentliga finanser.

Instrumenten för genomförande och uppföljning av den ekonomiska politiken behöver stärkas. Det är därför positivt att fördraget innehåller bestämmelser som syftar till detta.

I nu gällande EG-fördrag finns en bestämmelse om att rådet kan besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till det ekonomiska läget, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor. Genom Lissabonfördraget införs bestämmelser om att åtgärderna ska beslutas i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna och när det gäller allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor framhålls särskilt energiområdet (artikel 100 i EUF-fördraget).

Genom Lissabonfördraget kommer beslutsfattandet i euroområdet att stärkas. Redan i dag finns ett antal frågor där euroländerna själva fattar beslut, bl.a. sanktioner i stabilitets- och tillväxtpakten, växelkurspolitik och tekniska frågor som rör euromynten. Genom Lissabonfördraget kommer euroländerna att kunna samordna sin ekonomiska politik på ett mer formellt sätt. Det fastställs att euroländerna ska stärka samordningen och övervakningen av dessa staters budgetdisciplin, utarbeta riktlinjerna för den ekonomiska politiken och se till att dessa överensstämmer med de riktlinjer som har antagits för hela unionen samt se till att de övervakas (artikel 115a i EUF-fördraget). Det finns, enligt regeringens bedömning, skäl för euroländerna att på olika sätt säkerställa ett väl fungerande beslutsfattande i euroområdet.

Redan idag finns ett informellt samarbete mellan finansministrarna från medlemsstaterna i valutaunionen, den s.k. eurogruppen. Genom Lissabonfördraget ges den s.k. eurogruppen en fastare ställning genom att den omnämns i fördraget (artikel 115b i EUF-fördraget). Ett nytt *protokoll om eurogruppen* fogas till EU-fördraget och EUF-fördraget där det bl.a. framgår att ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta ska välja en ordförande för två och ett halvt år. Beslut ska fattas med en majoritet av dessa medlemsstater.

#### *Euroländernas externa agerande*

När frågor av särskilt intresse för valutaunionen diskuteras vid internationella finansiella institutioner och konferenser ska enligt dagens bestämmelser beslut om vilken ståndpunkt gemenskapen ska framföra fattas med kvalificerad majoritet av rådet (artikel 111.4 i EG-fördraget). Beslutet fattas på förslag av kommissionen efter att ha hört Europeiska centralbanken. Nu gällande EG-fördrag specificerar inte på vilket sätt den gemensamma ståndpunkten ska förmedlas, dvs. hur euroländerna ska vara representerade. Genom Lissabonfördraget stärks euroländernas s.k. externa agerande. Detta sker dels genom att endast euroländer får delta i beslutsfattandet om gemensamma ståndpunkter i frågor av särskilt intresse för den ekonomiska och monetära unionen och om hur dessa ståndpunkter ska framföras, dels genom stärkt stimulans för enad representation vid internationella finansinstitutioner och finanskonferenser (artikel 115c i EUF-fördraget).

#### *Institutionella bestämmelser*

I EG-fördraget regleras den ekonomiska och finansiella kommittén genom artikel 114. Inledningen i denna artikel är dock obsolet då den reglerar den monetära kommittén. Monetära kommittén upphörde i och med valutaunionens start och ersattes med den ekonomiska och finansiella kommittén. Genom Lissabonfördraget görs därför en uppdatering av dessa bestämmelser (artikel 114 i EUF-fördraget).

Proceduren för samarbetsförfarandet finns i artikel 252 i EG-fördraget. Amsterdamfördraget minskade avsevärt tillämpningsområdet för samarbetsförfarandet, vilket för närvarande endast tillämpas på den ekonomiska och monetära politiken (artiklarna 99.5, 102.2, 103.2 och 106.2 i EG-fördraget). Genom Lissabonfördraget upphävs det s.k. samarbetsförfarandet i nuvarande artikel 252 i EG-fördraget (jfr avsnitt 16.2 om förfaranden för antagande av akter och andra bestämmelser). Beslutsförfarandena i de artiklar där samarbetsförfarandet idag tillämpas ändras därför enligt följande.

För att säkerställa en fastare samordning av den ekonomiska politiken ska rådet i dag på grundval av rapporter från kommissionen övervaka den ekonomiska utvecklingen i varje medlemsstat och inom unionen samt den ekonomiska politikens överensstämmelse med de allmänna riktlinjerna och regelbundet göra en samlad bedömning. För denna multilaterala övervakning ska medlemsstaterna lämna erforderliga uppgifter till kommissionen. Genom Lissabonfördraget anges att närmare föreskrifter om det multilaterala övervakningsförfarandet ska antas genom förordningar med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 99.6 i EUF-fördraget). Ändringen innebär således en förstärkt ställning för Europaparlamentet.

I artiklarna 101–103 i EG-fördraget finns bestämmelser om förbud för Europeiska centralbanken (ECB) och nationella centralbanker att ge de gemensamma institutionerna eller de nationella offentliga organen, inklusive statsägda företag, rätt att övertrassera sina konton eller ge dem andra former av krediter. ECB eller centralbankerna får inte heller direkt från dem förvärva skuldförbindelser. En positiv särbehandling av gemenskapsorgan eller nationella offentliga institutioner eller företag är likaså förbjuden. Vidare ska gemenskapen inte ansvara för eller åta sig förpliktelser som har ingåtts av nationella offentliga institutioner eller företag. Genom Lissabonfördraget anges att rådet efter att ha hört Europaparlamentet får ange närmare hur dessa förbud ska tillämpas (artikel 103.2 i EUF-fördraget).

Rådet kan enligt artikel 106.2 i EG-fördraget vidta åtgärder för att harmonisera valörerna och de tekniska specifikationerna för alla mynt som ska sättas i omlopp. Genom Lissabonfördraget anges att sådana åtgärder ska antas av rådet efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska centralbanken (artikel 106.2 i EUF-fördraget).

Enligt en särskild bestämmelse i fördraget kan i dag en rad artiklar i stadgan för Europeiska centralbanken ändras av rådet antingen genom beslut med kvalificerad majoritet på rekommendation av Europeiska centralbanken efter att ha hört kommissionen eller genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen efter att ha hört Europeiska centralbanken (artikel 107 i EG-fördraget). I båda fallen krävs Europaparlamentets samtycke. Genom Lissabonfördraget kommer ändringar att kunna ske med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 107.3 i EUF-fördraget). Den huvudsakliga skillnaden blir att något krav på enhällighet inte längre kommer att finnas när förslaget till ändringar kommer från kommissionen. Europaparlamentets inflytande kommer att öka med tillämpningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.



Genom Lissabonfördraget ska nödvändiga åtgärder för att använda euron som gemensam valuta föreskrivas med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet efter det att Europeiska centralbanken har hörts (artikel 111a i EUF-fördraget). Någon motsvarande bestämmelse om nödvändiga åtgärder för att använda euron finns inte i dag och den rättsliga grunden för antagande av bestämmelserna är således ny.

Inom ramen för den monetära politiken får rådet i dag genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen efter att ha hört Europeiska centralbanken och med Europaparlamentets samtycke tilldela Europeiska centralbanken särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut med undantag av försäkringsföretag. Genom Lissabonfördraget får Europeiska centralbanken genom förordningar som ska antas av rådet tilldelas dessa särskilda uppgifter. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska centralbanken (artikel 105.6 i EUF-fördraget). En viss försvagning sker här av Europaparlamentets inflytande i och med att dess samtycke ersätts med dess hörande.

I ett flertal fall på området ekonomisk och monetär politik ska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet enligt den nya definition av detta begrepp som införs genom Lissabonfördraget (se även avsnitt 14.4). Det rör sig bl.a. om rådsbeslut om rekommendationer till en medlemsstat som för en politik som inte är förenlig med de allmänna riktlinjerna eller har ett alltför stort underskott (artiklarna 99.4 104.6 och 104.7 i EUF-fördraget), rådsbeslut om antagande av landsspecifika riktlinjer (artikel 115a.1b i EUF-fördraget), rådsbeslut om åtgärder för att säkerställa ett enat externt handlande (artikel 115c.2 i EUF-fördraget) och olika rådsbeslut som rör de s.k. medlemsstaterna med undantag (artiklarna 116a.4 och 117a.2 i EUF-fördraget). Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet enligt artikel 205.3 i EUF-fördraget finns i artikel 3.4 i ett *protokoll om övergångsbestämmelser* som fogas till EU-fördraget, EUF-fördraget och Euratomfördraget.

### Övrigt

I EG-fördraget regleras ekonomiska och monetära unionens (EMU) genomförande. Den tredje och sista etappen inleddes 1999 och innebär en fullbordad valutaunion. Genom Lissabonfördraget görs en teknisk anpassning och en uppdatering av övergångsbestämmelserna för EMU (artiklarna 116–124 i EG-fördraget) bl.a. med hänsyn till valutaunionens upprättande. Exempelvis utgår de delar av artiklarna 116 och 117 i EG-fördraget som handlar om andra etappen i EMU, eftersom de numera är obsoleta.

Övriga bestämmelser om ekonomiska och monetära politiken motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser.

### 23.3.1 Jordbruk och fiskeri

**Sammanfattning:** Europaparlamentet ges ett ökat inflytande över jordbrukspolitiken med vissa undantag. Någon ändring av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken görs inte.

**Remissinstanserna:** *Statens jordbruksverk, Svenska Kyrkan, Lanbrukarnas Riksförbund (LRF) och Sveriges Kristna Råd* välkomnar att Europaparlamentet får ett större inflytande över jordbrukspolitiken. *LRF* anser att den demokratiska processen därigenom stärks och ger större legitimitet bland EU:s medborgare. *Statens jordbruksverk* framhåller dock att ytterligare en aktör i lagstiftningsarbetet kan göra beslutsfattandet mer komplext och mer tidskrävande. Rådande arbetsformer vid förhandlingar kan, enligt Jordbruksverket, behöva ses över och ytterligare resurser, både på unionsnivå och nationellt, kan behöva läggas på förhandlingar. *Fiskeriverket* anser att förändringarna i kompetensfördelningen och beslutsproceduren på jordbruks- och fiskeområdet kan komma att påverka svensk fiskeriadministration, men att det är svårt att säga hur arbetssätt och resursbehov kommer att påverkas i praktiken. Verket anmärker att begreppet havets biologiska resurser inte klargörs i promemorian, trots att regeringen i skrivelse till riksdagen (skr. 2003/04:13) bedömt att ett sådant klargörande kunde behövas. *Sveriges lantbruksuniversitet* stöder förslaget att politikområdet bör ges namnet Jordbruk och fiskeri. *LRF* anser det vara av största betydelse att målen för den gemensamma jordbrukspolitiken inte förändrats genom Lissabonfördraget. *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* anser det olyckligt att målen för den gemensamma jordbrukspolitiken ligger kvar oförändrade.

**Bakgrund:** I artiklarna 32–38 i EG-fördraget finns de grundläggande bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken. Den gemensamma marknaden omfattar jordbruket och handeln med jordbruksprodukter (dvs. bl. a. jordens, husdjursskötselns och fiskets produkter). De varor som avses tas upp i en särskild lista, som finns i bilaga I till EG-fördraget. Målen för jordbrukspolitiken är att höja jordbrukets produktivitet, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och ge konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna kan innebära gemensamma konkurrensregler, samordning av nationella marknadsorganisationer och upprättande av en europeisk marknadsorganisation. Den gemensamma organisationen får omfatta allt som behövs för att uppnå jordbrukspolitikens mål, särskilt prisreglering, produktions- och saluföringsstöd, lagring samt import- och exportreglering. Diskriminering mellan konsumenter eller producenter inom gemenskapen är förbjuden. Utvecklings- och garantifonder för jordbruket får bildas.

Jordbrukspolitiken kan innefatta samordning av yrkesutbildning, forskning och kunskapsöverföring samt konsumtionsfrämjande åtgärder. Jordbruksområdet undantas från konkurrensreglerna om inte rådet beslutar annat. Stöd tillåts särskilt till företag som missgynnas genom struktur- eller naturförhållanden och inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram.

Rådet får efter hörande av Europaparlamentet med kvalificerad majoritet utfärda förordningar, direktiv och beslut. Rådet får även utfärda rekommendationer. Under vissa förutsättningar får rådet enligt samma beslutsförfarande ersätta nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation.

Utjämningsavgifter fastställs av kommissionen och har till syfte att återställa jämvikten när nationella marknadsorganisationer och liknande påverkar konkurrensläget i andra medlemsstater.

**Förhandlingsresultatet:** Det tydliggörs genom Lissabonfördraget att den gemensamma jordbrukspolitiken och användningen av benämningen ”jordbruk” också ska omfatta fiskerisektorn. Detta återspeglas även genom att orden ”och fiskeri” inkluderas i rubriken till avdelning II ”Jordbruk” i tredje delen i EUF-fördraget.

Området hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 2c i EUF-fördraget). Undantag gäller dock för bevarandet av havets biologiska resurser inom fiskeripolitiken, som faller under unionens exklusiva befogenheter (artikel 2b i EUF-fördraget). Som *Fiskeriverket* påpekat har regeringen tidigare angett att begreppet havets biologiska resurser borde klargöras. Gränsen för ett sådant begrepp bör, enligt regeringens bedömning, närmare utvecklas i sekundärrätten och genom domstolspraxis. Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Genom Lissabonfördraget görs vissa ändringar i nuvarande bestämmelser om jordbruks- och fiskeripolitiken.

Europaparlamentets möjligheter att påverka jordbruks- och fiskeripolitiken ökar genom att man övergår till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 37.2 i EUF-fördraget). Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen för jordbruks- och fiskeripolitiken ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Samma beslutsprocedur ska användas vid undantag från begränsningen i tillämpningen av konkurrensreglerna (artikel 36 första stycket i EUF-fördraget) och vid ersättande av nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation (artikel 37.4 i EUF-fördraget). I dag fattar rådet beslut om sådana bestämmelser med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets yttrande (artikel 37.2 i EG-fördraget).

Fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter ska dock antas av rådet efter förslag av kommissionen (artikel 37.3 i EUF-fördraget). Detsamma gäller tillåtande av stöd till missgynnade företag och stöd inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram (artikel 36 andra stycket i EUF-fördraget).

Artikel 37 i EUF-fördraget tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (7.2.5).

(Se artiklarna 2.46–2.49 i Lissabonfördraget.)

**Sammanfattning:** Transporter och transeuropeiska nät finns redan som politikområden i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdena med undantag för att användandet av kvalificerad majoritet ökar.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan.

**Bakgrund:** I artiklarna 70-80 i EG-fördraget finns bestämmelser om transportpolitik. Medlemsstaterna ska inom ramen för en gemensam transportpolitik förverkliga fördragets mål om en gemensam marknad på transportområdet.

Rådet ska i enlighet med medbeslutandeförfarandet fastställa gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier, villkoren för att transportföretag som hör hemma utomlands ska få utföra transporter i en medlemsstat, åtgärder för att förbättra transportsäkerheten och alla andra lämpliga åtgärder. Bestämmelser som avser principerna för regleringen av transportväsendet och som skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportutrustningen ska dock beslutas av rådet med enhällighet efter att Europaparlamentet hörts. De åtgärder som hittills vidtagits har syftat till att åstadkomma gemensamma regler och villkor för transporter inom unionen samt även till att bland annat förbättra transportsäkerheten.

Vid transporter inom gemenskapen ska all diskriminering avskaffas som består i att transportföretag tillämpar olika fraktsatser och beföringvillkor, på grund av godsets ursprungs- eller bestämmelse-land, för att frakta samma slag av gods samma väg. Rådet ska med kvalificerad majoritet utfärda föreskrifter för att genomföra sådana bestämmelser.

I artiklarna 154–156 i EG-fördraget finns bestämmelser om transeuropeiska nät. Gemenskapen ska bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastruktur inom transport, telekommunikation samt energi. Gemenskapens insatser ska, inom ramen för öppna och konkurrensutsatta marknader, inriktas på att främja de nationella nätens samtrafikförmåga, driftskompatibilitet samt tillträde till näten. För att förverkliga dessa mål ska gemenskapen fastställa riktlinjer och prioriteringar för projekt av gemensamt intresse samt upprätta allmänna regler för beviljandet av finansiellt stöd från gemenskapen. Riktlinjerna och övriga åtgärder ska antas av rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Riktlinjer och projekt som angår en medlemsstats territorium kräver den berörda medlemsstatens samtycke.

**Förhandlingsresultatet:** Områdena transporter och transeuropeiska nät hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 2c i EUF-fördraget). Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Genom Lissabonfördraget görs vissa ändringar i nuvarande bestämmelser om transporter.

Kravet på enhällighet avskaffas i fråga om bestämmelser vilkas tillämpning skulle kunna få allvarliga återverkningar på

levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel. I stället föreskrivs att sådana fall ska beaktas vid antagandet av regler eller andra lämpliga åtgärder (artikel 71.2 i EUF-fördraget).

Beslutsförfarandet för att genomföra avskaffande av diskriminering vid transporter inom gemenskapen ändras på så sätt att Europaparlamentet ska höras innan rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet (artikel 75.3 i EUF-fördraget). Vidare har genom Lissabonfördraget införts en möjlighet för rådet att, efter fem år från ikraftträdandet av fördraget, upphäva artikel 78 i EUF-fördraget, som möjliggör att vissa åtgärder vidtas för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom Tysklands delning för näringslivet i vissa av de områden i förbundsrepubliken som påverkats av delningen. I en *gemensam förklaring (28) till artikel 78 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* anges att bestämmelsen ska tillämpas i enlighet med gällande praxis från EU-domstolen.

Åtgärder på sjöfarts- respektive luftfartsområdena ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 80.2 i EUF-fördraget). I praktiken antas lagstiftning på områdena redan idag gemensamt av Europaparlamentet och rådet med kvalificerad majoritet.

Lissabonfördraget innebär inga förändringar innehållsmässigt för politikområdet transeuropeiska nät.

(Se artiklarna 2.69–2.75 i Lissabonfördraget.)

### 23.3.3 Sysselsättning

**Sammanfattning:** Sysselsättning finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär inga förändringar innehållsmässigt för politikområdet.

**Remissinstanserna:** Ett antal remissinstanser välkomnar att ”full sysselsättning” blir ett övergripande mål för unionen. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* beklagar dock att det nya begreppet inte finns med i de artiklar som beskriver sociala och arbetsmarknadsfrågor i EUF-fördraget. Även om EU-fördraget och EUF-fördraget ska ha samma juridiska betydelse kan man, enligt LO, inte bortse från de övergripande målsättningarna när den praktiska politiken formuleras. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* välkomnar att EU ska vidta åtgärder för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik (artikel 2d i det ändrade EU-fördraget). Ekonomisk politik och sysselsättningspolitik jämföras därmed som viktiga samordningsfrågor. *Solna stad* anser att ett närmare samarbete med den lokala nivån vid utformningen av nationella reformprogram och handlingsplaner är en nödvändighet för att den höga europeiska målsättningen på sysselsättningsområdet ska nås.

**Bakgrund:** En hög sysselsättningsnivå är ett av unionens övergripande mål. I enlighet med artiklarna 125–130 i EG-fördraget ska medlemsstaterna och gemenskapen främja en samordning av medlemsstaternas sysselsättningspolitik genom att utveckla en gemensam sysselsättningsstrategi. Bestämmelserna innebär inte att

sysselsättningspolitiken harmoniseras på gemenskapsnivå, utan huvudansvaret för sysselsättningspolitiken ligger hos medlemsstaterna. Den gemensamma sysselsättningsstrategin bygger på ett årligt multilateralt övervakningsförfarande bestående av en gemensam bedömning av sysselsättningsläget i gemenskapen, gemensamma mål och riktlinjer för sysselsättningspolitiken samt återrapporteringar från medlemsstaterna.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs bestämmelser i EUF-fördraget som klargör den särskilda karaktären hos den samordning av medlemsstaternas sysselsättningspolitik som idag gäller (artiklarna 2a.3 och 2d.2). Det är medlemsstaterna som ska samordna sin sysselsättningspolitik. Unionens befogenhet består endast av att vidta åtgärder för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik, särskilt genom att ange riktlinjer för denna politik. Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Det är regeringens uppfattning att målsättningarna för sysselsättningssamarbetet stärks i och med att full sysselsättning ingår som ett av unionens övergripande mål (artikel 2.3 i det ändrade EU-fördraget), jämfört med dagens målsättning om hög sysselsättning.

Regeringen ska eftersträva att den högre ambitionsgrad som den skarpere skrivningen i EU-fördraget speglar får praktiska återverkningar även vad gäller EUF-fördraget när det ska tillämpas.

(Se artiklarna 1.4, 2.12 och 2.111 i Lissabonfördraget.)

### 23.3.4 Socialpolitik

**Sammanfattning:** Socialpolitik finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet. En ny artikel införs i EUF-fördraget som erkänner betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen.

**Remissinstanserna:** *Försäkringskassan* anser att EU-fördraget som helhet i viss mån stärker EU:s sociala dimension, bland annat genom att ”social marknadsekonomi” och främjandet av ”social rättvisa och socialt skydd” lyfts fram bland unionens mål (artikel 2 i det ändrade EU-fördraget). *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* välkomnar att socialpolitik uttryckligen erkänns som ett område med delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna i fråga om aspekter som anges i fördraget. Ett antal remissinstanser, däribland *Arbetsgivarverket*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *TCO*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, välkomnar att den sociala dialogen tydliggörs i Lissabonfördraget och att unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. *TCO* välkomnar även att fördraget erkänner rollen för det sociala trepartstoppmötet för tillväxt och sysselsättning. *SACO* anser att det är oklart hur beslut som antas enligt artikel 139.2 i EUF-fördraget till genomförande av ett avtal framförhandlat av arbetsmarknadens parter ska klassificeras. *Solna stad* stöder konstatandet i promemorian att

användandet av den s.k. öppna samordningsmetoden på det socialpolitiska området förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån samt med arbetsmarknadens parter. *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* anser att det är utmärkt att möjligheten för unionen att ta initiativ till att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik inom ramen för den öppna samordningsmetoden stärks genom Lissabonfördraget. Svenska Kyrkan och Sveriges Kristna Råd förespråkar en utvärdering av hur metoden fungerar inom medlemsstaterna. *Svenskt Näringsliv* menar att nuvarande fördrag på ett tillfredsställande sätt sätter ramarna för EU:s socialpolitiska befogenheter och att inga ytterligare befogenheter hade behövt tillföras EU.

**Bakgrund:** Artiklarna 136–148 i EG-fördraget reglerar gemenskapens samarbete inom det socialpolitiska området. I artikel 136 anges att målet ska vara att främja sysselsättning, att förbättra levnads- och arbetsvillkor, att åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktigt hög sysselsättning samt att bekämpa social utslagning. Begreppet socialpolitik omfattar således, förutom socialpolitik i mer traditionell mening, också områden som arbetsrätt, arbetsmiljö och jämställdhet mellan kvinnor och män.

En rad minimidirektiv har antagits med stöd av artikel 137 som är den rättsliga grunden inom det socialpolitiska området. I EG-fördraget har arbetsmarknadens parter en specifik roll på det socialpolitiska området. Artikel 138 innehåller en allmän bestämmelse om samråd samt en skyldighet för kommissionen att samråda med företrädarna för arbetsmarknadens parter innan förslag läggs fram på det socialpolitiska området. Artikel 137.3 gör det möjligt för en medlemsstat att, på gemensam begäran av arbetsmarknadens parter, överlåta åt dessa att genomföra direktiv på det arbetsrättsliga området. Medlemsstaten ska dock vidta alla nödvändiga åtgärder för att kontinuerligt kunna säkerställa de resultat som föreskrivs i direktivet.

Artikel 139 möjliggör för arbetsmarknadens parter att ingå avtal på unionsnivå som, på parternas begäran, senare kan få gemenskapsstatus genom ett beslut av rådet.

I mars 2003 fattade rådet beslut om att inrätta ett socialt trepartstoppmöte för tillväxt och sysselsättning som ersätter den Ständiga sysselsättningskommittén. Toppmötet fungerar som samrådsorgan mellan rådet, kommissionen och arbetsmarknadens parter. Det ska ge parterna på europeisk nivå möjlighet att inom ramen för den sociala dialogen bidra till de olika delarna av Lissabonstrategin. Toppmötet sammanträder inför Europeiska rådets vårmöte.

EG-fördraget anvisar också en metod (den öppna samordningsmetoden) som kan vidtas för att förstärka samarbetet mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 140 ska kommissionen, för att nå de mål som anges i artikel 136, främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder på det socialpolitiska området. Kommissionen ska därför i nära kontakt med medlemsstaterna företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget ändras rubriken till avdelning XI ”Socialpolitik, utbildning, yrkesutbildning och

ungdomsfrågor” i tredje delen i EG-fördraget till ”Socialpolitik” och omnumreras till avdelning IX. Rubriken till kapitel 1 ”Sociala bestämmelser” under samma avdelning ska utgå. Kapitel 2 ”Europeiska socialfonden” under samma avdelning i EG-fördraget ändras till avdelning X.

Unionen får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik (artikel 2d.3 i EUF-fördraget). Socialpolitiken hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna endast i fråga om de aspekter som anges i EUF-fördraget (artikel 2c i EUF-fördraget.) Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Genom Lissabonfördraget införs en ny bestämmelse som erkänner betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen på unionsnivå (artikel 136a i EUF-fördraget). Unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Unionen ska även underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet. Det sociala trepartstoppmötet för tillväxt och sysselsättning som omnämnts ovan fördragsfästs. Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det är av stort värde att Lissabonfördraget tydligt erkänner och befäster betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen på unionsnivå.

Genom Lissabonfördraget görs vissa ändringar i nuvarande bestämmelser om socialpolitiken.

Avtal som ingås mellan arbetsmarknadens parter på unionsnivå kan enligt nuvarande bestämmelser, i frågor som omfattas av artikel 137 i EG-fördraget, på parternas begäran genomföras genom ett beslut av rådet (artikel 139.2 i EG-fördraget). Genom Lissabonfördraget införs en bestämmelse om att Europaparlamentet ska underrättas vid ett sådant genomförande av avtal som ingås på unionsnivå (artikel 139.2 i EUF-fördraget).

I nuvarande artikel 137.3 i EG-fördraget tillförsäkras att arbetsmarknadens parter på nationell nivå kan ges i uppgift att genomföra direktiv som antagits med stöd av artikel 137.2. Genom Lissabonfördraget tydliggörs att arbetsmarknadens parter på nationell nivå även kan ges möjlighet att genomföra ett beslut av rådet som har antagits med stöd av artikel 139 (artikel 137.3 i EUF-fördraget).

Samordning av nationell politik inom unionen, den s.k. öppna samordningsmetoden, tydliggörs på det socialpolitiska området i artikel 140 i EUF-fördraget (se avsnitt 16.4). I en *gemensam förklaring (31) till artikel 140 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* bekräftas bl.a. att politikområdet i artikeln i huvudsak faller inom medlemsstaternas behörighetsområde samt att unionens åtgärder på området är av kompletterande karaktär och inte syftar till att harmonisera nationella system.

Regeringen anser att ett effektivt användande av den öppna samordningsmetoden på det socialpolitiska området förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån, samt med arbetsmarknadens parter.

(Se artiklarna 2.114–2.122 i Lissabonfördraget.)



**Sammanfattning:** Konsumentkydd finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär inga förändringar innehållsmässigt för politikområdet.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket* anser att tillämpningen av bestämmelsen om konsumentkydd bör stärkas så att konsumenternas ställning och inflytande ökar. Konsumentverket välkomnar att konsumentkyddskraven omnämns i artikel 6a i EUF-fördraget.

**Bakgrund:** Konsumentkyddet regleras i artikel 153 i EG-fördraget. För att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentkyddsnivå ska gemenskapen bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen.

Målen på området ska bland annat uppnås genom åtgärder som beslutas inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget. Med den artikeln som grund har åtgärder kunnat vidtas för att harmonisera lagstiftning där så är möjligt och lämpligt. Därutöver kan målen uppnås genom bestämmelser som understödjer, kompletterar och övervakar medlemsstaternas politik. Dessa åtgärder är av minimikaraktär och möjliggör alltså för medlemsstaterna att nationellt införa strängare skyddsbestämmelser. Samtliga åtgärder på konsumentområdet beslutar rådet tillsammans med Europaparlamentet enligt det s.k. medbeslutandeförfarandet.

**Förhandlingsresultatet:** Konsumentkyddet hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 2c EUF-fördraget). Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Principen om att konsumentkyddskraven ska beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs finns angiven i nuvarande artikel 153.2 i EG-fördraget. Genom Lissabonfördraget blir principen mer synlig genom att den flyttas till artikel 6a i EUF-fördraget.

(Se artiklarna 2.20 och 2.128 i Lissabonfördraget.)

### 23.3.6 Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

**Sammanfattning:** Sammanhållningspolitiken finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet. Territoriell sammanhållning läggs till.

**Remissinstanserna:** *Glesbygdverket, Solna stad, Malmö kommun, Norrbottens läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Region Värmland* välkomnar att den territoriella sammanhållningen skrivs in som ett av unionens mål. Det territoriella samarbetet är, enligt *Solna stad*, en viktig komponent för att minska den regionala obalansen och uppnå målen i Lissabonstrategin. *Gotlands kommun* och *Norrbottens läns landsting* understryker den särskilda hänsyn till regioner med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar

som kommer till uttryck i Lissabonfördraget. *Västernorrlands läns landsting* och *SKL* välkomnar tillägget i artikel 158 i EUF-fördraget om att de nordligaste regionerna med låg befolkningstäthet tas upp bland de regioner som det ska tas särskild hänsyn till. *SKL* och *Region Värmland* betonar att ansvaret för det regionala territoriets utveckling bör ligga på lokala och regionala myndigheter. *Region Dalarna* anser att en konsekvens av det nya fördraget bör bli att Europas regioner får utökat ansvar för det regionala utvecklingsarbetet, vilket medför att strukturer måste finnas för dialog mellan lokal, regional, nationell och europeisk nivå för att synkronisera perspektiv och insatser. *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)* räknar med att även gleshetskriterierna kommer att behandlas i den rapport som kommissionen ska lägga fram vart tredje år varför dessa kriterier kommer att ges ett fortsatt starkt fokus.

**Bakgrund:** Sammanhållningspolitiken regleras i artiklarna 158–162 i EG-fördraget. Ett av unionens mål är enligt nu gällande EG-fördrag att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan olika regioner och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, vilka också omfattar landsbygdsområden. För att uppnå detta mål vidtar unionen åtgärder genom strukturfonderna, sammanhållningsfonden och Europeiska investeringsbanken. Kommissionen ska vart tredje år lägga fram en rapport för Europaparlamentet, rådet, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén om de framsteg som gjorts för att uppnå ekonomisk och social sammanhållning.

De allmänna bestämmelserna om strukturfonderna och sammanhållningsfonden antas sedan den 1 januari 2007 genom kvalificerad majoritet av rådet efter Europaparlamentets samtycke.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget kompletteras de nuvarande målen ekonomisk och social sammanhållning med territoriell sammanhållning. Detta återspeglas genom att rubriken till avdelning XVII i tredje delen i EG-fördraget ändras från ”Ekonomisk och social sammanhållning” till ”Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning”.

Bestämmelserna på området ekonomisk, social och territoriell sammanhållning hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med delad befogenhet (artikel 2c i EUF-fördraget). Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Genom Lissabonfördraget görs vissa ändringar i nuvarande bestämmelser om sammanhållningspolitiken. Skrivningarna avseende de minst gynnade regionerna ändras genom att öar och landsbygdsområden tas bort i denna del (artikel 158 andra stycket i EUF-fördraget). I stället införs en bestämmelse om att bland de berörda regionerna ska särskild hänsyn tas till dels landsbygdsområden, dels områden som påverkas av strukturomvandlingar och dels regioner med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar, såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, öregioner, gränsregioner och bergsregioner (artikel 158 tredje stycket i EUF-fördraget). Enligt en *gemensam förklaring (33) till artikel 158 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* kan öregioner även inbegripa hela östater.

Den rapport som kommissionen ska lägga fram vart tredje år ska, förutom ekonomisk och social sammanhållning, även omfatta de framsteg som gjorts för att uppnå territoriell sammanhållning (artikel 159 i EUF-fördraget).

Beslutsreglerna för att anta de allmänna bestämmelserna om strukturfonderna och sammanhållningsfonden ändras på så sätt att förordningar ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 161 i EUF-fördraget).

(Se artiklarna 2.130–2.134 i Lissabonfördraget.)

### 23.3.7 Forskning och teknisk utveckling samt rymden

**Sammanfattning:** Forskning och teknisk utveckling finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Som komplement till det fleråriga ramprogrammet upprättas en särskild rättslig grund i EUF-fördraget för åtgärder på det europeiska forskningsområdet. Dessutom upprättas en ny rättslig grund i EUF-fördraget för europeisk rymdpolitik.

**Remissinstanserna:** *Krisberedskapsmyndigheten* välkomnar målet om att stärka unionens vetenskapliga och tekniska grund genom att åstadkomma ett europeiskt forskningsområde och särskilt skrivningen om att alla forskningsinsatser som anses nödvändiga enligt andra kapitel i fördragen ska underlättas. *Krisberedskapsmyndigheten* betonar vikten av den europeiska säkerhetsforskningen för utvecklingen av den europeiska såväl som den svenska krisberedskapen. *Vetenskapsrådet* ser positivt på att syftet med unionens verksamhet preciseras på så sätt att den ska stärka unionens vetenskapliga och tekniska grund genom att åstadkomma ett europeiskt forskningsområde med fri rörlighet för forskare, vetenskapliga rön och teknik och att främja utvecklingen av unionens konkurrensförmåga. Upprättandet av en ny rättslig grund, vilken ger möjlighet att som komplement till ramprogrammet föreskriva nödvändiga åtgärder för att genomföra det europeiska forskningsområdet (artikel 166.5 i EUF-fördraget) kan, enligt *Vetenskapsrådet*, antas bidra till målet. *Vetenskapsrådet* är även positivt till framlyftandet av ”samordningsmetoder” inom forskning, teknisk utveckling och rymden (artikel 165.2 i EUF-fördraget), men vill understryka att den vetenskapliga kvaliteten måste vara utgångspunkten för allt samarbete och att detta samarbete därför måste vila på frivillig basis. *Vetenskapsrådet* välkomnar att en ny rättslig grund upprättas i EUF-fördraget för europeisk rymdpolitik. *Rymdstyrelsen* tillstyrker den nya rättsliga grunden i EUF-fördraget för europeisk rymdpolitik men vill påpeka att det kvarstår osäkerhet runt hur unionen ska arbeta med rymdfrågorna inom områden som t.ex. miljö och transport. *Rymdstyrelsen* understryker vikten av att EU:s arbete görs i nära samarbete med den Europeiska rymdorganisationen, ESA. *Rymdstyrelsen* anser att de nya bestämmelserna kommer att utgöra en bra grund för ett bättre samarbete.

**Bakgrund:** I artiklarna 163–173 i EG-fördraget finns bestämmelser om forskning och teknisk utveckling.

Gemenskapen och medlemsstaterna ska samordna sin verksamhet inom forskning och teknisk utveckling för att säkerställa det inbördes sammanhanget mellan medlemsstaternas politik och gemenskapens politik. Samarbetet inom EU har de senaste åren på grund av inrättandet av det europeiska forskningsområdet, ERA, blivit allt intensivare, då forskningens strategiska betydelse för ekonomisk tillväxt särskilt har uppmärksammats i Lissabonarbetet.

De nuvarande fördragen anger ingen särskild rättslig grund för samarbete inom rymdpolitiken på unionsnivå. Europeiskt rymdsamarbete bedrivs i dag inom ramen för den mellanstatliga Europeiska rymdorganisationen, European Space Agency (ESA). Samarbetets syfte är att för uteslutande fredliga ändamål tillhandahålla och främja samarbete mellan Europas stater inom rymdforskning, teknologiutveckling och rymdtillämpningar genom att bl.a. utarbeta och implementera en europeisk rymdpolitik. Under flera år har ESA och kommissionen bedrivit ett samarbete som har byggt på att rymdteknologi är ett användbart verktyg för genomförande av sektorspolitiken inom EU (främst inom forskning, transport, miljö, och jordbruk). Samarbetet har bl.a. lett till att ESA och EU år 2000 antog varsin likalydande resolution om en gemensam europeisk rymdstrategi samt att ESA och kommissionen ingick ett ramavtal år 2003. I april 2007 antog kommissionen och ESA en gemensam europeisk rymdpolicy (European Space Policy, ESP).

### **Förhandlingsresultatet**

Genom Lissabonfördraget inkluderas orden ”samt rymden” i rubriken till avdelning XVIII ”Forskning och teknisk utveckling” i tredje delen i EUF-fördraget. En ny rättslig grund upprättas för europeisk rymdpolitik (artikel 172a i EUF-fördraget).

När det gäller forskning, teknisk utveckling och rymden ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder, bland annat att besluta om och genomföra program. Utövandet av unionens befogenhet får dock inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter (artikel 2c.3 i EUF-fördraget). Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

(Se artiklarna 2.135–2.142 i Lissabonfördraget.)

### *Forskning och teknisk utveckling*

Genom Lissabonfördraget görs vissa ändringar i nuvarande bestämmelser om forskning och teknisk utveckling.

Syftet med unionens verksamhet preciseras på så sätt att den ska stärka unionens vetenskapliga och tekniska grund genom att åstadkomma ett europeiskt forskningsområde med fri rörlighet för forskare, vetenskapliga rön och teknik, att främja utvecklingen av unionens konkurrensförmåga, inbegripet inom unionens industri och att underlätta alla forskningsinsatser som anses nödvändiga enligt andra kapitel i fördragen (artikel 163.1 i EUF-fördraget). Enligt en *gemensam förklaring (34) till artikel 163 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* är

konferensen enig om att unionen kommer att beakta de grundläggande riktlinjerna och valen i medlemsstaternas forskningspolitik när den vidtar åtgärder inom forskning och teknisk utveckling.

Genom en bestämmelse klargörs att kommissionen särskilt får ta initiativ med syfte att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa praxis och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering, den s.k. öppna samordningsmetoden (se avsnitt 16.4). Europaparlamentet ska informeras fullt ut (artikel 165.2 i EUF-fördraget).

Vidare upprättas en ny rättslig grund som gör det möjligt att, som komplement till det fleråriga ramprogrammet, föreskriva nödvändiga åtgärder för att genomföra det europeiska forskningsområdet (artikel 166.5 i EUF-fördraget). Sådana åtgärder ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

### Rymden

Genom Lissabonfördraget upprättas en ny rättslig grund för europeisk rymdpolitik (artikel 172a i EUF-fördraget). Bestämmelsen innebär att unionen ska utarbeta en europeisk rymdpolitik i syfte att främja vetenskapliga och tekniska framsteg, industriell konkurrenskraft och genomförandet av unionens politik. I detta syfte får unionen främja gemensamma initiativ, stödja forskning och teknisk utveckling samt samordna de nödvändiga insatserna för att utforska och utnyttja rymden. Åtgärder ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och kan få formen av ett europeiskt rymdprogram. Det anges också att unionen ska upprätta alla lämpliga kontakter med Europeiska rymdorganisationen (ESA) och att de åtgärder som antas inte ska medföra en harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Regeringen ser positivt på att förutsättningar skapas för utveckling av en europeisk rymdpolitik. Regeringen betraktar hänvisningen till ESA som viktig då ESA bör spela en fortsatt viktig roll i den gemensamma europeiska rymdverksamheten, och vill även framhålla betydelsen av en fortsatt utveckling av samarbetsformerna mellan EU och ESA.

Det europeiska rymdprogrammet tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (avsnitt 7.2.5).

### 23.3.8 Miljö

**Sammanfattning:** Miljö finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet. En särskild bestämmelse införs om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Statens folkhälsoinstitut*, *Vetenskapsrådet*, *Statens jordbruksverk*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Naturvårdsverket*, *Skogsstyrelsen*, *Verket för*

*näringslivsutveckling (Nutek), Statens energimyndighet, Solna stad, Jönköpings kommun och Stockholms läns landsting*, är positiva till att en särskild bestämmelse införs om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen. *Naturvårdsverket, Solna stad och Landsorganisationen i Sverige (LO)* ser positivt på att miljöfrågorna ställning stärks genom att ”en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö” skrivs in bland unionens mål. *Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* är positiva till att miljöfrågornas ställning stärks ytterligare, men anser att tillämpningen av principerna om subsidiaritet och proportionalitet i miljöpolitikens utformning och genomförande kan förbättras.

**Bakgrund:** I artiklarna 174–176 i EG-fördraget finns bestämmelser på politikområdet miljö. I bestämmelserna slås de allmänna målen för miljön fast. Vidare anges principer som ska tillämpas vid beslut på området (förebyggande åtgärder ska vidtas, föroreningar ska hejdas vid källan och förorenaren ska betala). Rådet ska enligt medbeslutandeförfarandet med kvalificerad majoritet besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges för gemenskapens miljöpolitik (artikel 175.1). Med avvikelse från denna beslutsordning ska rådet enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet besluta om a) bestämmelser av främst skattekaraktär, b) åtgärder som påverkar fysisk planering, kvantitativ förvaltning av vattenresurser eller sådana åtgärder som direkt eller indirekt berör tillgången till dessa resurser, och markanvändning utom avfallshantering samt c) åtgärder som väsentligen påverkar en medlemsstats val mellan energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning (artikel 175.2). Miljöreglerna är minimiregler som tillåter de medlemsstater som så vill att tillämpa strängare miljökrav. Sådana åtgärder måste vara förenliga med fördraget (artikel 176).

**Förhandlingsresultatet:** Bestämmelserna på politikområdet miljö hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 2c i EUF-fördraget). Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild bestämmelse om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen (artikel 174.1 i EUF-fördraget). Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det är värdefullt att Lissabonfördraget tydligt betonar klimatfrågans särställning i det internationella miljöarbetet.

Enligt nuvarande bestämmelser får rådet genom enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet besluta att frågor som antas av rådet med enhällighet ska antas med kvalificerad majoritet. Genom Lissabonfördraget anges i stället att rådet med samma förenklade förfarande (passerell) får besluta att göra det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpligt på dessa områden (artikel 175.2 i EUF-fördraget). Ändringen innebär en förstärkt ställning för Europaparlamentet.

Inom ramen för en hållbar utveckling skrivs en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö in bland unionens mål (artikel 2 i det ändrade EU-fördraget). Principen att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte

att främja en hållbar utveckling motsvarar den som finns angiven i nu gällande fördrag (artikel 6 i EUF-fördraget).

Vad gäller frågan om tillämpningen av principerna om subsidiaritet och proportionalitet på miljöområdet så innebär Lissabonfördraget att dessa grundläggande principer för unionens befogenheter slås fast på ett tydligare sätt än i dag.

(Se artiklarna 1.4, 2.19, 2.143 och 2.144 i Lissabonfördraget.)

### 23.3.9 Energi

**Sammanfattning:** En särskild rättslig grund upprättas i EUF-fördraget för åtgärder på energiområdet. Bestämmelsen anpassar nu gällande EG-fördrag till hur politikområdet redan behandlas.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen Jämtlands län, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen och Svenskt Näringsliv* är positiva till att energifrågorna får en egen rättslig grund. *Länsstyrelsen Jämtlands län* understryker vikten av att medlemsstaterna enligt den nya bestämmelsen själva ska ha rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor. *Statens energimyndighet* anser att en särskild rättslig grund bättre kommer att spegla rådande förhållanden om hur politikområdet idag behandlas. *Svenskt Näringsliv* menar att en särskild rättslig grund för energifrågorna ökar tydligheten och stärker rättssäkerheten. *Sveriges Energiföreningars Riksorganisation* framhåller bland målen för unionens energipolitik särskilt främjandet av energieffektivitet och utvecklingen av förnybara energikällor.

**Bakgrund:** Åtgärder på området energi inkluderas i listan över gemenskapens aktiviteter i artikel 3.1 u i EG-fördraget. Energi har dock i nu gällande EG-fördrag ingen särskild rättslig grund som ett eget politikområde. Såväl förordningar som direktiv har antagits på energiområdet men då grundats bland annat på artiklar på områdena inre marknad (artikel 95), transeuropeiska nätverk (artikel 155), miljö (artikel 175) och flexibilitetsklausulen (artikel 308).

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget ersätts nuvarande avdelning XX med rubriken ”Utvecklingssamarbete” i tredje delen i EG-fördraget av en ny avdelning XX ”Energi”. En särskild rättslig grund upprättas för åtgärder på energiområdet (artikel 176a i EUF-fördraget). ”Utvecklingssamarbete” flyttas till en ny avdelning III med rubriken ”Samarbete med tredjeländer och humanitärt bistånd” i femte delen i EUF-fördraget (se avsnitt 25.4.2).

Området energi hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 2c i EUF-fördraget). Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Enligt den nya rättsliga grunden ska målet för unionens energipolitik vara att garantera att energimarknaden fungerar, garantera energiförsörjningen i unionen, främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor, och främja sammankopplade energinät. Detta ska ske inom ramen för upprättandet av den inre marknaden samt med hänsyn till kravet på att

skydda och förbättra miljön. Åtgärderna ska göras i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna.

Åtgärder som är nödvändiga för att uppnå målen ska antas av Europaparlamentet och rådet. De ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. För åtgärder av i huvudsak fiskal karaktär gäller särskilda bestämmelser. Sådana åtgärder ska antas av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Åtgärder på unionsnivå ska dock inte påverka medlemsstaternas rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur.

I en *gemensam förklaring (35) till artikel 176a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* anges att bestämmelsen inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa sin energiförsörjning.

I likhet med remissinstanserna välkomnar regeringen den nya rättsliga grunden på energiområdet och särskilt målet att främja utvecklingen av nya och förnybara energikällor.

Artikel 176a tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (avsnitt 7.2.5).

(Se artikel 2.147 i Lissabonfördraget.)

## 23.4 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

### 23.4.1 Allmänna bestämmelser

**Sammanfattning:** Området med frihet, säkerhet och rättvisa rör politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

Samma instrument och beslutsprocedurer ska användas inom ramen för samarbetet på området med frihet, säkerhet och rättvisa som för övriga politikområden. Åtgärder på området ska som huvudregel antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Vissa särbestämmelser för bland annat Europeiska rådet, nationella parlaments medbestämmande, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och EU-domstolens behörighet, kommer alljämt att finnas. En sådan särbestämmelse är den s.k. nödbromsen som innebär en möjlighet att hänvisa vissa frågor på det straffrättsliga området till Europeiska rådet för avgörande.

En särskild rättslig grund upprättas enligt vilken unionen för att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet kan vidta åtgärder angående kapitalrörelser och betalningar, såsom frysning av tillgångar.

För Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks deltagande i samarbetet gäller särskilda förutsättningar.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen*,



*Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket och Tullverket*, ser positivt på att det rättsliga och inrikes samarbetet vidareutvecklas genom Lissabonfördraget eller har inget att erinra mot förslaget. *Åklagarmyndigheten* välkomnar den ändring av beslutsförfarandet som fördraget innebär där krav på enhälliga beslut i rådet ersätts av ett mer effektivt beslutsfattande. Åklagarmyndigheten anser att det nya beslutsförfarandet har en bra balans mellan effektivitet och hänsynstagande till nationella intressen. Åklagarmyndigheten delar bedömningen i promemorian (sid. 299) att de särlösningar som föreslås för det rättsliga och inrikes området är väl avvägda. *Rikspolisstyrelsen* anser att Lissabonfördraget torde medföra att EU:s förmåga att bekämpa brott ökar men också kommer att ställa ökade krav på svensk polis förmåga att verka i internationella sammanhang. *Tullverket* anser att det nya regelverket sammantaget innebär att bl.a. polis- och tullsamarbetet och det straffrättsliga samarbetet bör kunna förenklas och bli effektivare. Tullverket hälsar med tillfredsställelse att medlemsstaterna bibehålls vid rätten att ingå avtal om t.ex. polis- och tullsamarbete med tredje länder, om avtalen överensstämmer med unionsrätten, vilket fastslås i gemensam förklaring (36) till artikel 188n i EUF-fördraget. *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* är positiva till att de nationella parlamenten och Europaparlamentet ges en starkare roll och högre grad av insyn på ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

*Högsta domstolens ledamöter* uttrycker oro över att mål och ärenden på unionsrättsens område inte kan avgöras inom skäligen tid när EG-domstolens kompetens ökar. Högsta domstolens ledamöter understryker att fördröjningar i handläggningen vore särskilt allvarliga på det straffrättsliga området. *Migrationsverket* anser att EU-domstolens utökade behörighet inom området frihet, säkerhet och rättvisa kan komma att innebära längre handläggningstider. För asyl- och invandringsområdet finns dock sedan den 1 mars 2008 ett snabbförfarande på plats, vilket Migrationsverket välkomnar (se vidare under avsnitt 14.7).

**Bakgrund:** Bestämmelserna om polissamarbete och det straffrättsliga samarbetet återfinns i avdelning VI i EU-fördraget (tredje pelaren). Bestämmelser om visering, asyl, invandring och annat samarbete som rör fri rörlighet för personer finns i avdelning IV i tredje delen i EG-fördraget (första pelaren). Hela samarbetsområdet syftar till att gradvis upprätta vad som i fördraget benämns ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Genom 1996–97 års fördragsrevision samlades i Amsterdamfördraget frågor om polissamarbete, tullsamarbete och straffrättsligt samarbete, visering, asyl- och invandringspolitik samt vissa civilrättsliga frågor under den gemensamma beteckningen ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. På detta sätt markerades att det fanns ett egenvärde i ett närmare unionssamarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, skapa enhetliga normer för en human europeisk asyl- och invandringspolitik samt förbättra det civilrättsliga samarbetet. En grundläggande skillnad mellan de olika delarna av det samlade området var att polissamarbetet, tullsamarbetet och det straffrättsliga samarbetet – det som kallas för EU:s tredje pelare – alltjämt var rent mellanstatligt,

medan asyl- och invandringspolitik samt civilrättsligt samarbete fördes över till första pelaren och fick vissa överstatliga drag.

Det stod tidigt klart att formerna för samarbetet på det rättsliga och inrikes området inte svarade mot de ökade ambitioner som kom till uttryck i Amsterdamfördraget och de förväntningar på resultat som detta förde med sig. Denna motsättning mellan de mål som skulle uppnås och de medel som stod till förfogande för uppgiften blev än tydligare efter Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober år 1999 om genomförandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. De slutsatser som då antogs lade grunden för ett mycket omfattande lagstiftningsarbete som ännu inte är genomfört i alla delar.

Till bristerna med den nuvarande ordningen hör att kravet på enhällighet för beslut på det rättsliga och inrikes området ofta innebär långdragna förhandlingar om detaljfrågor och urvattnade förhandlingsresultat. Användandet av konventioner för polissamarbete, tullsamarbete och straffrättsligt samarbete kräver tidsödande nationella förfaranden för antagande och genomförande. Det finns inte heller någon fördragsreglerad ordning för kontroll av genomförandet i medlemsstaterna av de fattade besluten.

Mot denna bakgrund var det naturligt att en genomgripande översyn av området med frihet, säkerhet och rättvisa skulle bli en av huvuduppgifterna för framtidskonventet och den efterföljande regeringskonferensen 2003/2004. En utgångspunkt under arbetet har varit att avskaffa pelarstrukturen och att så långt som möjligt reglera beslutsformer och rättsliga instrument på ett enhetligt sätt. För det rättsliga och inrikes samarbetet har förhandlingsarbetet kommit att innebära mer av överstatliga inslag på området. Lissabonfördraget fullföljer den ambitionen. Det kan noteras att det under hela förhandlingsarbetet har funnits en bred enighet bland medlemsstaterna om denna inriktning på reformarbetet.

## **Förhandlingsresultatet**

Strukturen på de fördragsbestämmelser som reglerar det rättsliga och inrikes samarbetet förändras i grunden genom att den nuvarande gemenskapsrättens övergripande principer görs tillämpliga också på det straffrättsliga och polisiära samarbetet. Genom Lissabonfördraget ersätts avdelning IV med rubriken ”Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer” i tredje delen i EG-fördraget av en ny avdelning IV med rubriken ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”. Den närmare regleringen av dessa politikområden återfinns i den nya avdelningen som innehåller fem kapitel med allmänna bestämmelser, gränskontrollbestämmelser, asyl och invandring, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete och polissamarbete (artiklarna 61–69h i EUF-fördraget).

För hela samarbetsområdet gäller s.k. delad befogenhet mellan medlemsstaterna och unionen (artikel 2c i EUF-fördraget). Unionens befogenheter behandlas i avsnitt 13.2.

Samma instrument och beslutsprocedurer ska användas på området med frihet, säkerhet och rättvisa som för övriga politikområden. Åtgärder

på området ska som huvudregel antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Det är av stor betydelse för unionen och för Sverige som nation att det rättsliga och inrikes samarbetet kan vidareutvecklas. Lissabonfördraget innebär ökade möjligheter till ett effektivt beslutsfattande och till rättsakter som medför konkreta framsteg.

Den enhetliga rättsliga ram som skapas genom Lissabonfördraget innebär inte att regelverket behöver vara identiskt på alla samarbetsområden. De rättsliga och inrikes frågorna har en särskild karaktär genom att de berör kärnuppgifter för nationalstaten, som att upprätthålla lag och ordning och svara för myndighetsutövning mot enskilda medborgare. Genom Lissabonfördraget införs ett antal balanserande särbestämmelser som beaktar detta. Det slås t.ex. fast att unionen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa ska respektera de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna (artikel 61 i EUF-fördraget). Det finns vidare särskilda bestämmelser för bl.a. Europeiska rådet, de nationella parlamenten, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och EU-domstolens behörighet som alla motiveras av den starka nationella anknytning som utmärker de rättsliga och inrikes frågorna. Regeringen bedömer, i likhet med *Åklagarmyndigheten*, att de särlösningar som föreslås för det rättsliga och inrikes området är väl avvägda.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.7).

(Se artiklarna 1.51, 1.53 och 2.63–2.68 i Lissabonfördraget.)

### *Europeiska rådet*

Genom Lissabonfördraget föreskrivs att Europeiska rådet ska fastställa strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 61a i EUF-fördraget). Besluten ska fattas med konsensus. Artikel 61a i EUF-fördraget kan sägas fördragsfästa den ordning som under senare år har etablerats genom de handlingsprogram för samarbetsområdet som antogs vid Europeiska rådets möten i Tammerfors och Haag (det s.k. Haag-programmet).

### *De nationella parlamenten*

Särskilda regler gäller för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll av straffrättsligt samarbete och polissamarbete (artikel 61b i EUF-fördraget). På dessa områden räcker det med att en fjärdedel av de nationella parlamenten har invändningar enligt den subsidiaritetskontroll av förslag eller initiativ till lagstiftningsakter som redogjorts för ovan (se avsnitt 15) för att kommissionen måste ompröva sitt förslag. På övriga områden är tröskeln en tredjedel av medlemsstaternas parlament.

De nationella parlamenten ska tillsammans med Europaparlamentet informeras om innehållet i och resultatet av de ömsesidiga utvärderingar som genomförs av hur medlemsstaterna genomför unionens politik på området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 61c i EUF-fördraget). Det anges vidare att de tillsammans med Europaparlamentet på olika sätt ska få insyn i verksamheten i den kommitté för operativt samarbete som föreslås bli inrättad i rådsstrukturen samt i Eurojust och Europol (artiklarna 61d, 69d, och 69g i EUF-fördraget).

### *Initiativrätten*

Ett utmärkande drag för det straffrättsliga samarbetet, polissamarbetet samt åtgärder som säkerställer ett administrativt samarbete inom området med frihet, säkerhet och rättvisa är att såväl medlemsstaterna som kommissionen har rätt att lägga fram förslag till rättsakter. Detta utgör ett avsteg från den ordning som gäller inom den nuvarande första pelaren, där kommissionen i princip har exklusiv initiativrätt. Lissabonfördraget innebär att den delade initiativrätten finns kvar med den begränsningen att ett initiativ av medlemsstaterna måste stödjas av minst en fjärdedel av dessa (artikel 61i i EUF-fördraget). Avsikten med bestämmelsen är att å ena sidan ta hänsyn till nationalstatens särskilda ansvar och uppgifter på de straffrättsliga och polisiära områdena och att å andra sidan förhindra att unionens dagordning rubbas av att enskilda medlemsstater lägger fram förslag som mera speglar inrikespolitiska prioriteringar än ett verkligt unionsintresse. Bestämmelsen kan sägas befästa en ordning som alltmer har etablerats på samarbetsområdet och som innebär att det som huvudregel är kommissionen som lägger fram förslag.

Begränsningen av medlemsstaternas initiativrätt till förslag som stöds av minst en fjärdedel av dessa framstår som lämplig. Förutsättningarna för ett konsekvent lagstiftningsprogram och för genomarbetade förslag till rättsakter ökar om kommissionen även på detta område i första hand tar ansvaret för nya initiativ.

### *Beslutsfattandet*

Lissabonfördraget skapar en enhetlig ram för de rättsliga och inrikes frågorna genom att det ordinarie lagstiftningsförfarandet nu, med vissa undantag, blir tillämpligt på hela området. För en del områden, t.ex. operativt polissamarbete och familjerätten, behålls kravet på enhällighet för beslut. Formerna för Europaparlamentets deltagande i beslutsprocessen varierar. I vissa fall begränsas parlamentets medverkan till att det ska höras innan rådet fattar beslut. I andra fall gäller ett krav på parlamentets godkännande utan att för den skull det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas. För tillnärmning av lagstiftning på vissa områden, såsom materiell straffrätt, gäller att enbart direktiv ska kunna användas.

En betydelsefull nyhet är den möjlighet som införs för medlemsstaterna att, för vissa frågor på det straffrättsliga området, hänvisa ett utkast till direktiv till Europeiska rådet för ställningstagande om det skulle negativt påverka grundläggande aspekter av en

medlemsstats straffrättsliga system (artiklarna 69a.2, 69a.3 och 69b i EUF-fördraget samt avsnitt 23.4.4). Denna s.k. nödbroms tillkom ursprungligen på svenskt initiativ. Bestämmelsen är inspirerad av den nuvarande artikel 23 i EU-fördraget som innehåller en liknande reglering för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. En annan mekanism återfinns i artikel 69e i EUF-fördraget om en europeisk åklagare (se avsnitt 23.4.5) och i artikel 69f i EUF-fördraget om polissamarbete (se avsnitt 23.4.6). Bestämmelsen innebär att om enhällighet inte kan uppnås i rådet får en grupp om minst nio medlemsstater begära att ett utkast till åtgärder överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan, i samtliga ovan nämnda fall, fördjupade samarbeten upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater. I dessa fall ska det bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete enligt artikel 10.2 i det ändrade EU-fördraget och artikel 280d.1 i EUF-fördraget anses vara beviljat och bestämmelserna om fördjupat samarbete ska tillämpas (se avsnitt 16.3).

I en *gemensam förklaring (26) om en medlemsstats icke-deltagande i en åtgärd som grundar sig på avdelning IV i tredje delen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* fastslås att när en medlemsstat väljer att inte delta i en åtgärd som grundar sig på avdelning IV ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa” ska rådet ingående diskutera tänkbara återverkningar och konsekvenser av att medlemsstaten inte deltar i åtgärden. Varje medlemsstat får uppmana kommissionen att undersöka situationen med utgångspunkt i artikel 96 i EUF-fördraget (som innehåller bestämmelser om kommissionens åtgärder när bestämmelser i medlemsstaterna framkallar en snedvridning av konkurrensvillkoren). Det ska inte påverka en medlemsstats möjligheter att hänskjuta frågan till Europeiska rådet.

I redogörelsen nedan för de specifika samarbetsområdena uppmärksammas vissa av de föreslagna särreglerna för beslutsfattandet närmare.

### *Domstolen*

EG-domstolens behörighet är i dag föremål för en särskild reglering på det rättsliga och inrikes området.

Lissabonfördraget innebär att området med frihet, säkerhet och rättvisa omfattas av de allmänna bestämmelserna om domstolen i det ändrade EU-fördraget och EUF-fördraget (se avsnitt 14.7).

Domstolen ska inte vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och att skydda den inre säkerheten (artikel 240b i EUF-fördraget). Bestämmelsen motsvarar nuvarande artikel 35.5 i EU-fördraget.

I artikel 10 i ett *protokoll om övergångsbestämmelser* finns en övergångsbestämmelse angående unionsakter på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete som har antagits före ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Bestämmelsen innebär att existerande

tredjepelarrättsakter underställs kommissionens och EU-domstolens befogenheter först efter en övergångsperiod på fem år. Kommissionens befogenheter enligt artikel 226 i EUF-fördraget ska således inte vara tillämpliga på sådana akter under övergångsperioden. EU-domstolens befogenheter enligt avdelning VI i EU-fördraget, i den lydelse som är i kraft före ikraftträdandet av Lissabonfördraget, ska under övergångsperioden vara oförändrade när det gäller dessa akter, också när de har godkänts enligt artikel 35.2 i EU-fördraget. Enligt denna artikel har en medlemsstat möjlighet att godta domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden i vissa fall enligt avdelning VI i EU-fördraget. Sverige har i samband med Amsterdamfördraget förklarat sig godta domstolens behörighet enligt villkoren i artikel 35.2 och 35.3 b i det nu gällande EU-fördraget. Om existerande tredjepelarrättsakter ändras innebär det att kommissionens och EU-domstolens befogenheter enligt det ändrade EU-fördraget och EUF-fördraget ska vara tillämpliga på den ändrade akten. Övergångsåtgärden ska upphöra att gälla fem år efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget. I en *gemensam förklaring (50) till artikel 10 i protokollet om övergångsbestämmelser* uppmanar konferensen Europaparlamentet, rådet och kommissionen att inom ramen för sina respektive befogenheter sträva efter att, i lämpliga fall och i den mån det är möjligt inom tidsfristen på fem år, anta rättsakter som ändrar eller ersätter de existerande tredjepelarrättsakter som avses i artikel 10.1 i protokollet.

Regeringen delar remissinstansernas synpunkt om vikten av att handläggningstiderna i EU-domstolen inte blir för långa och att individens rättssäkerhet inte åsidosätts. Som redogjorts för i avsnitt 14.7 pågår ett reformarbete i rådet för att modernisera och effektivisera processen. Detta arbete har bland annat resulterat i inrättandet av ett nytt förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande, vilket syftar till att avsevärt förkorta handläggningstiderna av sådana mål. Regeringen är medveten om att arbetsbördan kommer att öka något för i första hand domstolar med anledning av att regelverket blir mer omfattande. Härigenom utvidgas skyldigheten att begära förhandsavgöranden till fler områden än i dag. Det bör dock beaktas att det redan nu finns en möjlighet, och i vissa fall en skyldighet, för svenska domstolar att begära förhandsavgörande rörande rättsliga och inrikes frågor (jfr. artikel 68.1 i EG-fördraget och artikel 35 i EU-fördraget). Dessutom ingår de svenska domstolarnas tillämpning av unionsrätten i dessa avseenden i det samarbete med EU-domstolen som bl.a. syftar till att tillvarata individers rättigheter och bidra till en enhetlig unionsrättslig praxis. Från dessa utgångspunkter ser regeringen positivt på förändringarna i frågan om unionsrättslig prövning i svenska domstolar.

### *Skyddet av rättsstaten*

I en särskild artikel anges att bestämmelserna i EUF-fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inte ska påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel 61e i EUF-fördraget). Denna bestämmelse är delvis hämtad från den nuvarande artikel 33 i EU-fördraget och artikel

64.1 i EG-fördraget. Bestämmelsen speglar uppfattningen att det är en grundläggande nationell uppgift att försvara rättsstaten. Prop. 2007/08:168

Genom Lissabonfördraget klargörs också att medlemsstaterna inbördes och på eget ansvar får organisera sådana former för samarbete och samordning som de finner lämpliga mellan de behöriga avdelningarna vid sina administrationer med ansvar för att skydda den nationella säkerheten (artikel 61f i EUF-fördraget).

#### *Administrativt samarbete*

Rådet ska besluta om åtgärder för att säkerställa ett administrativt samarbete mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna på området med frihet, säkerhet och rättvisa och även mellan dessa myndigheter och kommissionen (artikel 61g i EUF-fördraget). Bestämmelsen motsvarar artikel 66 i EG-fördraget. Rådet ska i likhet med gällande bestämmelser besluta efter att ha hört Europaparlamentet. Bestämmelsen utvidgas nu till att även omfatta polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

#### *Restriktiva åtgärder*

En särskild rättslig grund upprättas för åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar (artikel 61h i EUF-fördraget). Om det är nödvändigt för att uppnå målen på området med frihet, säkerhet och rättvisa, när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, ska det fastställas en ram för administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar. Denna kan avse frysning av tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska vinster som tillhör, ägs eller innehas av fysiska eller juridiska personer, av grupper eller av enheter som inte är stater. Ramen för de administrativa åtgärderna ska fastställas i förordningar som ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet ska på förslag av kommissionen besluta om åtgärder för att genomföra denna ram.

Det var på svensk begäran som det i fördraget tydliggjordes att endast verksamhet relaterad till terrorism kan utgöra grund för frysning av tillgångar för individer och grupper inom unionens eget område. En bestämmelse om att akterna måste innefatta nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier lades även till.

På svenskt initiativ anges i en *gemensam förklaring (25) till artiklarna 61h och 188k i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* att beslut om att vidta restriktiva åtgärder enligt artikeln måste grunda sig på klara och tydliga kriterier som bör vara anpassade till det specifika innehållet i varje restriktiv åtgärd. Detta för att möjliggöra en grundlig rättslig prövning av beslutet. Se också avsnitt 25.4.3 om restriktiva åtgärder.

#### *Avtal med tredje part*

I en *gemensam förklaring (36) till artikel 188n i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om medlemsstaternas förhandlingar om och ingående av internationella avtal avseende ett område med*

*frihet, säkerhet och rättvisa*, anges att medlemsstaterna får förhandla om och ingå avtal med tredjeländer eller internationella organisationer på de områden som omfattas av det civilrättsliga och straffrättsliga samarbetet samt polis- och tullsamarbetet, så länge avtalen i fråga överensstämmer med unionsrätten. Förklaringen syftar till att klargöra att de enskilda medlemsstaterna även inom ramen för ett unionssamarbete med överstatliga inslag har möjlighet att ingå t.ex. polissamarbetsavtal med andra länder så länge avtalen inte strider mot de rättsakter som antagits av unionen. Att så är fallet följer redan av EUF-fördraget, men frågan har ansetts så politiskt viktig att den uppmärksammas också på detta sätt.

### *Skydd av personuppgifter*

I en *gemensam förklaring (21) om skydd av personuppgifter på området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete*, anges att det på grund av de särskilda förhållanden som gäller på dessa områden kan visa sig bli nödvändigt med särskilda regler om skydd av personuppgifter och om fri rörlighet för sådana uppgifter på dessa områden. Dessa ska antas i enlighet med artikel 16b i EUF-fördraget (se avsnitt 21.4 om skydd för personuppgifter).

### *Protokoll rörande Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks ställning*

Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks medverkan i frågor om asyl, migration, yttre gränser och civilrätt regleras i dag i särskilda protokoll till EG-fördraget.

Genom *protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa* kan Förenade kungariket och Irland för varje enskild rättsakt välja att stå utanför samarbetsområdet. Till skillnad från tidigare omfattar undantaget hela samarbetet på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Förenade kungariket och Irland kommer också att få möjlighet att välja att inte delta när existerande tredjelandrättsakter ändras. En särskild beslutsordning införs för att i dessa fall säkerställa att Förenade kungarikets och Irlands val att stå utanför de föreslagna ändringarna i en befintlig rättsakt inte leder till negativa konsekvenser för övriga medlemsstater (artikel 4a i protokollet). En motsvarande ordning införs också vad gäller Schengensamarbetet (se närmare artikel 5 i *protokollet om Schengen*).

Förenade konungariket ges även en möjlighet att inte omfattas av existerande tredjelandrättsakter när dessa efter en övergångsperiod på fem år underställs kommissionens och EU-domstolens befogenheter (se närmare artikel 10 i *protokollet om övergångsbestämmelser*).

Inte mindre än fem förklaringar relaterar till och förtydligar innehållet i den ganska komplicerade reglering som nu kommer att gälla beträffande Förenade kungarikets och Irlands möjlighet att stå utanför samarbetet på området med frihet, säkerhet och rättvisa: *gemensam förklaring (44) till artikel 5 i protokollet om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar, gemensam förklaring (45) till artikel 5.2 i*



*protokollet om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar, gemensam förklaring (46) till artikel 5.3 i protokollet om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar samt gemensam förklaring (47) till artikel 5.3, 5.4 och 5.5 i protokollet om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar.*

Danmark kan enligt *protokollet om Danmarks ställning* stå utanför alla delar av samarbetet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Till skillnad mot nuvarande bestämmelser får nu Danmark även en möjlighet att välja att delta i samarbetet. I en *gemensam förklaring (48) om protokollet om Danmarks ställning* noterar regeringskonferensen att Danmark förklarar att det inte kommer att använda sin rösträtt för att förhindra antagande av de bestämmelser som inte är tillämpliga på Danmark.

Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet finns i artikel 3.4 i ett *protokoll om övergångsbestämmelser* som fogas till EU-fördraget, EUF-fördraget och Euratomfördraget.

### 23.4.2 Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring

**Sammanfattning:** En rättslig grund upprättas i EUF-fördraget för kontroll, övervakning och förvaltning av de yttre gränserna. En uttrycklig rättslig grund införs som ger rådet befogenhet att under vissa förutsättningar anta bestämmelser om pass, identitetskort, bevis om uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument.

Unionen ska utarbeta en gemensam asyl- och invandringspolitik som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeland. Bland annat ska enhetliga regler för asylstatus och gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla asylstatus införas.

Vidare införs en artikel i EUF-fördraget om att unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik där bland annat gemensamma villkor för inresa och vistelse samt rättigheter för tredjelandsmedborgare ingår. En nyhet är att unionen i samband med utformandet av den gemensamma invandringspolitiken ska besluta om åtgärder för att bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn.

En annan nyhet är att unionen får vidta åtgärder för att främja integration av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på deras territorium. Dessa åtgärder får dock inte leda till harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* och *Länsrätten i Göteborg* kan se framför sig att gemensamma förfaranderegler på asylområdet kan komma att innebära att ordningen med överprövning i migrationsdomstolarna kan komma att förändras. *Migrationsverket* ser positivt på att unionen på asyl- och invandringsområdet ska tillämpa ett system med majoritetsomröstning vid beslutsfattandet. *Migrationsverket* ställer sig positivt till svenska strävanden om ett så harmoniserat asylsystem som möjligt inom EU. *Migrationsverket* konstaterar att Lissabonfördraget ställer ökade krav på enhetliga regler, i stället för miniminormer som tidigare förekommit på asyl- och migrationsområdet,

vilket enligt Migrationsverket kan göra att det blir svårare att nationellt upprätthålla generösare regler. Migrationsverket ser positivt på att en enhetlig europeisk status inrättas för alla som är berättigade till internationellt skydd. Migrationsverket anser att en enhetlig status för såväl flyktingar som skyddsbehövande i övrigt är en positiv utveckling. Migrationsverket ser positivt på införandet av gemensamma regler för mottagande av asylsökande. Migrationsverket anser att EU:s återtagandeavtal är ett viktigt led i återvändandearbetet och att gemensamma avtal kan underlätta för det enskilda landet som därigenom inte behöver sluta enskilda avtal med unionens medlemsstater. *Svenska Röda Korset* är positivt till en gemensam politik avseende asyl, alternativt skydd och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt. *Svenska Röda Korset* är vidare positivt till att denna gemensamma politik ska ta sig uttryck i enhetlig asylstatus och enhetlig status för alternativt skydd för skyddsbehövande. *Svenska Röda Korset* är dock oroad över att de gemensamma EU-reglerna kommer att hamna på en låg nivå och betonar att de måste bygga på en i grunden generös flyktingpolitik som är förenlig med internationell rätt. *Länsstyrelsen Jämtlands län* och *Jönköpings kommun* är positiva till målsättningen om en gemensam och enhetlig asyl- och invandringspolitik. *Jönköpings kommun* anser att en harmoniserad asylpolitik där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut bör leda till en rättvisare ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Som framhålls i fördraget måste en sådan asylpolitik, enligt *Jönköpings kommun*, ha en hög humanitär nivå. *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* är positiva till en gemensam europeisk asylpolitik. *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* utgår från att ett förstärkt arbete med EU:s gemensamma gränsskydd också kommer att innefatta att rädda liv och att ta emot de människor som söker sig till medlemsstaterna för att söka asyl. *Svenskt Näringsliv* välkomnar att EU ska ha befogenhet att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utforma en gemensam invandringspolitik. *Migrationsverket*, *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* välkomnar att unionen uttryckligen ska vidta åtgärder för att bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn. *Migrationsverket*, *Länsstyrelsen Jämtlands län* och *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* ser positivt på att unionen ska stödja medlemsstaternas verksamhet att främja integrationen av tredjelandsmedborgare.

**Bakgrund:** I artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget finns bestämmelser om kontroll vid de inre respektive yttre gränserna, asyl och invandring. Vid Europeiska rådets möte i Sevilla den 21-22 juni 2002 välkomnades kommissionens meddelande om en integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser, med förslag om bland annat ett gemensamt regelverk, samordning och samarbete samt delat kostnadsansvar och en granskning av lämpligheten och genomförbarheten av en europeisk gränskontrollstyrka. Det mesta av denna integrerade förvaltning har idag genomförts i form av gemenskapskodexen om gränspassage av personer, den europeiska gränsbyrå (Frontex) och den europeiska gränsfonden.

Med syfte att öka harmoniseringen av medlemsstaternas asyl- och migrationspolitik antogs vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999

ett omfattande program för den europeiska asyl- och migrationspolitiken. Ett nytt femårigt arbetsprogram för området frihet, säkerhet och rättvisa – det s.k. Haagprogrammet – antogs år 2004. Haagprogrammet och en tillhörande handlingsplan innehåller konkreta åtgärder som lagstiftningsåtgärder, utvärderingar och grönböcker. Handlingsplanen lägger också betydande vikt vid den externa dimensionen av asyl- och migrationsfrågorna. Haagprogrammet fastställde att utvecklingen av asylsystemet skulle ske i två faser och att ett gemensamt europeiskt asylsystem skulle vara upprättat år 2010. Flera direktiv bl.a. om asylprövning och skyddsgrunder har antagits och miniminormer på området har införts. I juni 2007 presenterade kommissionen en grönbok om den fortsatta harmoniseringen av den europeiska asylpolitiken.

### **Förhandlingsresultatet**

Genom Lissabonfördraget ersätts nuvarande artiklarna 62–64 i avdelning IV i tredje delen i EG-fördraget av ett nytt kapitel 2 med rubriken ”Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring” och nya artiklar 62–63b i EUF-fördraget. Unionens politik på området och dess genomförande ska styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i finansiellt avseende, mellan medlemsstaterna (artikel 63b i EUF-fördraget). (Se artikel 2.65 i Lissabonfördraget.)

#### *Gränskontroll*

Europaparlamentet och rådet ska föreskriva åtgärder om den gemensamma politiken för viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid, kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna, villkoren för att medborgare i tredjeländer ska få resa fritt inom unionen under en kortare tid samt att personer, oavsett deras medborgarskap, inte ska kontrolleras när de passerar de inre gränserna. Åtgärderna ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 62 i EUF-fördraget). Artikel 62 motsvarar huvudsakligen nuvarande artikel 62 i EG-fördraget som gäller kontroll vid de inre respektive yttre gränserna.

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser om en integrerad förvaltning av de yttre gränserna har det i EUF-fördraget införts skrivningar om att unionen ska utarbeta en politik med syftet att stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna och vidta alla nödvändiga åtgärder för införandet av detta system (artikel 62.2 d i EUF-fördraget). Innebörden av detta lär bli föremål för förhandlingar inom ramen för förslag till rättsakter, t.ex. om ökad solidaritet i gränssamarbetet. Även dessa åtgärder ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Regeringen ser positivt på upprättandet av ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna, vilket kommer att underlätta samarbetet mellan nationella myndigheter och bidra till en hög och enhetlig standard på gränskontrollverksamheten.

Vidare införs en bestämmelse som ger rådet befogenhet att anta bestämmelser om pass, identitetskort, bevis om uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument (artikel 62.3 i EUF-fördraget). Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Förutsättningen för att åtgärder ska få antas från unionens sida är att det visar sig nödvändigt för att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas rättigheter att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 17.2 a i EUF-fördraget) och om fördragen inte innehåller befogenheter för ändamålet. Motsvarande bestämmelse i nuvarande artikel 18.3 i EG-fördraget innehåller inte någon rätt för gemenskapen att vidta åtgärder på området. I praktiken har bestämmelser om pass antagits med stöd av EG:s befogenhet att meddela bestämmelser om gränskontroll. Artikel 62 i EUF-fördraget påverkar inte medlemsstaternas befogenheter att fastställa sina geografiska gränser i enlighet med internationell rätt (artikel 62.4 i EUF-fördraget).

### *Asyl och invandring*

Unionen ska fastställa en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt (artikel 63 i EUF-fördraget). Artikeln sammanfattar målsättningen för den enhetliga och gemensamma politik som medlemsstaterna kom överens om 1999, vid Europeiska rådets möte i Tammerfors och innebär att Europaparlamentet och rådet ska föreskriva åtgärder för ett gemensamt europeiskt asylsystem. Detta ska ske i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Innehållet motsvarar i huvudsak asylavsnittet i nuvarande artikel 63 i EG-fördraget. Europaparlamentet och rådet ska fastställa en enhetlig asylstatus för medborgare i tredjeland som ska gälla i hela unionen, och en enhetlig status för subsidiärt skydd för de medborgare i tredjeland som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd. Vidare ska Europaparlamentet och rådet fastställa ett gemensamt system för tillfälligt skydd för fördrivna personer i händelse av massiv tillströmning, gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla asylstatus eller subsidiärt skydd, kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd och normer för mottagande av personer som söker asyl eller subsidiärt skydd.

En viktig skillnad är att beträffande asylstatus, status för subsidiärt skydd och mottagande av personer som söker asyl eller subsidiärt skydd, föreskriver fördraget enhetliga regler i stället för miniminormer som tidigare var fallet.

Ett nytt avsnitt i artikeln föreskriver att åtgärder även ska vidtas för att söka partnerskap och samarbete med tredjeländer för att hantera flöden av personer som söker asyl, subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd.

Slutligen ska rådet kunna anta provisoriska åtgärder till förmån för en eller flera medlemsstater som försätts i en nödsituation på grund av plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer. Rådet ska anta åtgärderna på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet.

Unionen ska besluta om en gemensam invandringspolitik som innebär en effektiv förvaltning av migrationsströmmar och en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel (artikel 63a i EUF-fördraget). Innehållet motsvarar i

huvudsak nuvarande artikel 63 i EG-fördraget. En skillnad är dock att det i nuvarande regelverk främst handlar om miniminormer men att det i det nya fördraget handlar om en gemensam invandringspolitik. Vad gäller asyl och invandring anser regeringen, i likhet med flera remissinstanser att en harmoniserad politik, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, sammantaget kommer att innebära en bättre ordning för medlemsstaterna och den enskilde, och en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

Europaparlamentet och rådet ska föreskriva villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening (artikel 63a.2 i EUF-fördraget). Vidare ska rättigheter fastställas för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkor för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater. Gemensamma åtgärder ska också vidtas mot olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvisning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt. En nyhet i jämförelse med gällande fördrag, är att unionen uttryckligen ska vidta åtgärder för att bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn. Åtgärderna beslutas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Regeringen välkomnar att fördraget öppnar möjligheter att på unionsnivå besluta om åtgärder mot människohandel.

*I en gemensam förklaring (22) till artiklarna 42 och 63a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anges att om en lagstiftningsakt på grundval av artikel 63a.2 skulle påverka viktiga aspekter av en medlemsstats sociala trygghetssystem kommer den medlemsstats intressen att vederbörligen beaktas.*

Unionen får med tredjeländer ingå avtal med syftet att de tredjelandsmedborgare som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för inresa, närvaro eller vistelse på en medlemsstats territorium ska återtas i sina ursprungsländer eller de länder de kommer från (artikel 63a.3).

Åtgärder för att främja integration ingår också som ett nytt avsnitt i bestämmelsen om hur den gemensamma invandringspolitiken ska utformas (artikel 63a.4). Europaparlamentet och rådet får föreskriva åtgärder för att stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på deras territorium. Sådana åtgärder ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Främjandeåtgärder på området får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller författningar.

Det kommer även i fortsättningen att vara upp till medlemsstaterna att bestämma hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa från ett tredjeland till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare (artikel 63a.5).

**Sammanfattning:** Lissabonfördraget innebär inte några större förändringar på det civilrättsliga området. Principen om ömsesidigt erkännande skrivs uttryckligen in i EUF-fördraget som grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet på det civilrättsliga området. Samarbetet får även under vissa närmare angivna förutsättningar innefatta antagandet av bestämmelser om tillnärmning av nationell lagstiftning.

Åtgärderna på det civilrättsliga området ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, med undantag för det familjerättsliga området där rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Rådet ska enhälligt kunna besluta att det ordinarie lagstiftningsförfarandet i stället ska användas på vissa särskilt utpekade aspekter av familjerätten, men varje enskilt nationellt parlament ska ha möjlighet att förhindra en sådan ändring av beslutsförfarandet.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har över lag avstått från att kommentera promemorian i denna del. *Kronofogdemyndigheten* uttalar sig dock och är positiv till att principen om ömsesidigt erkännande anges i anslutning till samarbetsområdet.

**Bakgrund:** Genom Nicefördragets ikraftträdande har det skett en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i civilrättsliga frågor med undantag för de aspekter som berör familjerätten. Artikel 65 i EG-fördraget, som ger den rättsliga grunden för det civilrättsliga samarbetet, lämnades emellertid oförändrad i avvaktan på en mera genomgripande fördragsreform.

Lagstiftningsarbetet på det civilrättsliga området har präglats av att samarbetet byggts på principen om ömsesidigt erkännande.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget ersätts nuvarande artikel 65 i avdelning IV i tredje delen i EG-fördraget av ett nytt kapitel 3 med rubriken "Civilrättsligt samarbete" och en ny artikel 65 i EUF-fördraget. I den nya artikeln anges principen om ömsesidigt erkännande nu uttryckligen som en grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Samarbetet ska enbart omfatta frågor som har gränsöverskridande följder. En ytterligare inskränkning är att bestämmelsen ska tillämpas särskilt när det är nödvändigt för att den inre marknaden ska fungera väl.

Det civilrättsliga samarbetet får innefatta tillnärmning av nationell lagstiftning, om det är nödvändigt för att förverkliga ett samarbete i civilrättsliga frågor med gränsöverskridande följder där samarbetet bygger på principen om ömsesidigt erkännande.

Ett antal konkreta frågor som det civilrättsliga samarbetet ska omfatta införs i EUF-fördraget (artikel 65.2). Dessa motsvarar i huvudsak artikel 65 i EG-fördraget och speglar därutöver vad som man kom överens om vid Europeiska rådets möte i Tammerfors. Åtgärder ska vidtas för att säkerställa ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av domstolsavgöranden och utomrättsliga avgöranden samt verkställighet av dessa, gränsöverskridande delgivning av rättegångshandlingar och utomrättsliga handlingar, förenlighet mellan tillämpliga bestämmelser i medlemsstaterna om lagkonflikter och om domstolars behörighet, samarbete som rör bevisupptagning samt faktisk tillgång till rättslig prövning. Vidare ska åtgärder vidtas för att undanröja hinder mot väl

fungerande civilrättsliga förfaranden, vid behov genom att främja förenligheten mellan de civilprocessrättsliga regler som är tillämpliga i medlemsstaterna, utveckla alternativa metoder för att lösa tvister samt stöd till utbildning av domare och övrig personal inom rättsväsendet.

Åtgärderna på det civilrättsliga området ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. På det familjerättsliga området gäller dock särskilda regler. Här ska rådet anta åtgärder med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Rådet ska på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet kunna fatta ett beslut med enhällighet om att i stället tillämpa det ordinarie lagstiftningsförfarandet på vissa i beslutet särskilt utpekade aspekter av familjerätten. Ett sådant förslag ska översändas till de nationella parlamenten. Det räcker med att ett av de nationella parlamenten framför invändningar inom sex månader från dagen för översändandet för att hindra att beslutet antas.

Den föreslagna fördragsbestämmelsen om civilrättsligt samarbete överensstämmer väsentligen med vad som gäller idag och är godtagbar.

(Se artikel 2.66 i Lissabonfördraget.)

#### 23.4.4 Straffrättsligt samarbete, materiell straffrätt och förebyggande av brottslighet

**Sammanfattning:** Det straffrättsliga samarbetet ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straff- och straffprocessrättsliga området. Rättsliga grunder upprättas i EUF-fördraget för

- beslut om minimiregler för ömsesidig tillåtlighet av bevis och fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet,
- minimiregler om brottsrekvisit och påföljder dels för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag, dels för att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik på ett område som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder och
- brottsförebyggande arbete.

En särskild ordning införs för vissa frågor på det straffrättsliga området som innebär att en medlemsstat under vissa förutsättningar kan begära att ett utkast till direktiv överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande, den s.k. nödbromsen. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är överlag positiva till eller lämnar utan erinran de förändringar som föreslås när det gäller straffrättsligt samarbete, materiell straffrätt och förebyggande av brottslighet. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* har inget att invända mot redovisningen och analyserna i promemorian. *Ekobrottsmyndigheten* ser positivt på den ändring av beslutsförfarandet på det straffrättsliga området som fördraget innebär och som, enligt myndigheten, medför ett effektivare beslutsfattande och rättsakter med mer substans samtidigt som hänsyn tas till nationella intressen.

*Rikspolisstyrelsen* anser att det är betydelsefullt att det inom unionen på sikt uppnås gemensamma värdegrunder inom straffrätten och definitionsmässig samsyn av brott och straffvärden. *Kriminalvården* påpekar att det är svårt att se vilka konsekvenser direktiv och lagstiftning angående minimiregler om påföljder för brottslighet med gränsöverskridande inslag får. *Brottsoffermyndigheten* konstaterar att Lissabonfördraget medför möjligheter till förbättringar för brottsoffer eftersom beslutsförandet på det straffrättsliga området blir smidigare och det införs en uttrycklig rättslig grund för att anta minimiregler genom direktiv om brottsoffers rättigheter. *Tullverket* anser att minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för bl.a. särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag (artikel 69b i EUF-fördraget) kan medföra nackdelar eller problem för Sverige som i vissa fall har en striktare syn på brott och straff än andra medlemsstater, t.ex. när det gäller vissa narkotikabrott. *Kronofogdemyndigheten* är positiv till att principen om ömsesidigt erkännande anges i anslutning till samarbetsområdet. *Stockholms universitet* påpekar att EU-lagstiftningen på straffrättens och straffprocessrättens område genom Europaparlamentets medbeslutanderätt får en starkare demokratisk förankring, implementeringen i medlemsstaterna bör fungera bättre än fallet varit med rambesluten och man får en från rättssäkerhetssynpunkt värdefull förstärkning av domstolskontrollen. *Jämställdhetsombudsmannen* framhåller särskilt att det stärkta straffrättsliga samarbetet torde innebära att frågor som bekämpandet av sexhandel med kvinnor och våld mot kvinnor i hemmet får ökad prioritet.

*Regeringsrättens ledamöter* och *Säkerhetspolisen* framhåller att den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen har inslag som vållar problem vid internationellt samarbete, bl.a. på straffrättens område. *Umeå tingsrätt* och *Säkerhetspolisen* har också pekat på vikten av att värna om den svenska principen om fri bevisprövning. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.11.

## Förhandlingsresultatet

### *Inledning*

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen har genomgått en snabb utveckling under senare år. Vägledande för arbetet har varit genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut, som syftar till att ge europeisk effekt åt nationella rättsliga avgöranden och att effektivisera samarbetet mellan de nationella myndigheterna. Samtidigt med detta har en viss tillnärmning skett av brottsrekvisit och påföljder, bl.a. för att underlätta ömsesidigt erkännande. Det är angeläget att det påbörjade arbetet kan fortsätta.

Det är svårt att förutse hur det europeiska straffrättsliga samarbetet kommer att utvecklas. Den gränsöverskridande brottsligheten tar sig hela tiden nya och mer avancerade uttryck. Det måste finnas en fortsatt vilja att finna europeiska lösningar på hur denna brottslighet ska bekämpas. Europeiska rådet har i det s.k. Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen dragit upp riktlinjerna för de



kommande årens arbete. Lissabonfördraget ger enligt regeringens bedömning en god grund för fortsatta åtgärder.

Genom Lissabonfördraget ersätts artikel 66 i avdelning IV i tredje delen i EG-fördraget av artikel 61g i EUF-fördraget och artiklarna 67–69 i avdelning IV i tredje delen i EG-fördraget upphör att gälla. Ett nytt kapitel 4 med rubriken ”Straffrättsligt samarbete” och de nya artiklarna 69a–69e i EUF-fördraget införs, som omfattar straffrättsligt samarbete, förebyggande av brottslighet och åklagarsamarbete. Åklagarsamarbetet (artiklarna 69d och 69e) behandlas i avsnitt 23.4.5.

Artikel 31.1 i EU-fördraget ersätts av två nya artiklar som reglerar dels straffrättsligt samarbete och tillnärmning av straffprocessrätt, dels materiell straffrätt (artiklarna 69a och 69b i EUF-fördraget). Syftet är att artiklarna ska återspegla den avvägning som måste göras mellan genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande och arbetet med tillnärmning av straffrätten. Dessa båda uppgifter kan, men behöver inte stå i ett motsatsförhållande till varandra. En förutsättning för ömsesidigt erkännande medlemsstaterna emellan är i många fall att domar och beslut har tillkommit med stöd av likartade regler och rättssäkerhetsgarantier.

För att uppnå målet med frihet, säkerhet och rättvisa är det viktigt med ett effektivt brottsförebyggande arbete. Genom den särskilda artikel som nu förs in i EUF-fördraget (artikel 69c) ges unionen uttrycklig möjlighet att uppmuntra och stödja medlemsstaterna i detta arbete.

(Se artikel 2.67 i Lissabonfördraget.)

### *Straffrättsligt samarbete*

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straffrättsliga och straffprocessrättsliga området. Beslut i frågor om straffrättsligt samarbete ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Samarbetet syftar till att säkerställa erkännande i hela unionen av domar och rättsliga avgöranden, förebygga och lösa behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna, främja personalutbildning inom rättsväsendet och i övrigt underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna när det gäller lagföring och verkställighet av beslut (artikel 69a.1 i EUF-fördraget).

Införandet av vissa gemensamma regler för delar av straffprocessen syftar till att säkerställa full tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande och att, inom hela unionen garantera såväl den enskildes rättssäkerhet i det straffrättsliga förfarandet som brottsoffers rättigheter.

Lissabonfördraget innebär att direktiv kan användas, om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och det rättsliga samarbetet i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. Direktiven ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I detta syfte kan unionen besluta om minimiregler för ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna, fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet samt brottsoffers rättigheter. Samarbetet kan också omfatta andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet som har fastställts av rådet med enhällighet och med Europaparlamentets

godkännande. Det anges avslutningsvis att antagandet av minimiregler inte hindrar en medlemsstat från att behålla eller införa en högre nivå av skydd för den enskilde i straffprocessen (artikel 69a.2 i EUF-fördraget).

Lissabonfördraget beaktar på ett helt annat sätt än de nuvarande fördragen att den nationella lagstiftningen på området ofta har en stark folklig, historisk och kulturell förankring. Således anges att införandet av dessa minimiregler måste beakta skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem. När det gäller frågan om ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna kan det också anmärkas att regleringen syftar till att möjliggöra att det upprättas minimiregler så att bevisning som har insamlats i en medlemsstat i enlighet med dessa regler ska tillåtas i straffrättsliga förfaranden i andra medlemsstater.

Som angetts ovan har på svenskt initiativ införts en möjlighet för en medlemsstat att begära att ett utkast till direktiv enligt artikel 69a.2 överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande om det skulle negativt påverka grundläggande aspekter av en medlemsstats straffrättsliga system (artikel 69a.3 i EUF-fördraget). Detta innebär att förfarandet i rådet tillfälligt upphävs. Efter diskussion, och om konsensus uppnås, ska Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet hänskjuta utkastet till rådet, varvid det tillfälliga upphävandet avbryts. Denna s.k. nödbroms är det yttersta skyddet för att viktiga svenska intressen, t.ex. när det gäller vår grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet eller den fria bevisprövningen, ska kunna försvaras i det fortsatta arbetet på området. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater (se vidare avsnitt 16.3).

### *Materiell straffrätt*

Genom Lissabonfördraget upprättas en särskild rättslig grund som gör det möjligt att enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta direktiv som innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag (artikel 69b.1 i EUF-fördraget). I den rättsliga grunden finns en uppräknning av de brottstyper som avses. Det rör sig om

- terrorism
- människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn
- olaglig narkotikahandel
- olaglig handel med vapen
- penningtvätt
- korruption
- förfalskning av betalningsmedel
- IT-brottslighet, och
- organiserad brottslighet.

Bestämmelsen ger en möjlighet för rådet att med hänsyn till brottslighetens utveckling, med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande, fastställa andra områden av brottslighet som uppfyller de nämnda kriterierna. Anledningen till att endast direktiv ska kunna användas på området är att den materiella straffrätten är så pass olika

reglerad i medlemsstaterna att lagstiftningen bör genomföras nationellt på ett sätt som passar för respektive stats straffrättsliga system.

En fråga som har varit föremål för diskussion inom unionen under lång tid är om det är möjligt att besluta om straffrättslig tillnärmning i ett gemenskapsinstrument, eller om befogenheten i detta avseende ligger exklusivt i tredje pelaren. Denna fråga löses på så sätt att Lissabonfördraget innebär att pelarstrukturen avskaffas och att det uttryckligen anges att tillnärmning av materiell straffrätt ska kunna ske genom antagandet av direktiv också när det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik ska kunna genomföras effektivt på ett område som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder (artikel 69b.2). Direktiven, som ska innehålla minimiregler om brottsrekvisit och påföljder, ska beslutas enligt samma förfarande som används för antagande av de nämnda harmoniseringsåtgärderna. Det går inte att säkert förutsäga vilka brottstyper som skulle kunna bli föremål för tillnärmning med stöd av bestämmelsen. Något som dock redan i dag tilldrar sig ett stort intresse inom unionen är miljöbrottslighet och brott mot gemenskapens finansiella intressen, s.k. EU-bedrägerier.

I likhet med vad som gäller för vissa frågor på det straffrättsliga området har på svenskt initiativ införts en ordning som innebär att en medlemsstat ska kunna begära att ett utkast till direktiv under vissa förutsättningar ska kunna överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Vidare kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater om enighet inte uppnås i Europeiska rådet (se vidare avsnitt 16.3).

### *Förebyggande av brottslighet*

Genom Lissabonfördraget införs en särskild rättslig grund för brottsförebyggande arbete (artikel 69c i EUF-fördraget). Den rättsliga grunden syftar till att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder för att förebygga brottslighet. Åtgärder ska antas enligt det ordinarie lagstifningsförfarandet. Åtgärderna får dock inte omfatta harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.

Den relativt begränsade omfattning som artikeln har givits speglar uppfattningen att brottsförebyggande arbete i första hand bör bedrivas lokalt, regionalt och nationellt. Det finns emellertid ett mervärde i att samarbeta också på unionsnivå, t.ex. för att utbyta erfarenheter och goda exempel och för att ge stöd åt gränsöverskridande projekt.

### **23.4.5 Åklagarsamarbete**

**Sammanfattning:** Ramarna för Eurojust slås fast i EUF-fördraget. Eurojust får möjlighet att inleda brottsutredningar och föreslå inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av behöriga nationella myndigheter.

En rättslig grund upprättas i EUF-fördraget som öppnar en möjlighet att i framtiden inrätta en europeisk åklagare. Ett sådant beslut kräver enhällighet i rådet och Europaparlamentets godkännande. Om enhällighet

inte kan uppnås i rådet får en grupp om minst nio medlemsstater begära att frågan överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

**Remissinstanserna:** *Åklagarmyndigheten* har inget att invända mot redovisningen och instämmer i de bedömningar som görs i promemorian beträffande Eurojust och en europeisk åklagarmyndighet (s. 322-325). *Åklagarmyndigheten* är mycket tveksam till inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet i vart fall inom en överskådlig framtid. *Ekobrottsmyndigheten* har inget att invända mot redovisningen och analyserna i promemorian. *Ekobrottsmyndigheten* ser en fördel med att en rättslig grund skapas för att i framtiden inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet kan, enligt *Ekobrottsmyndigheten*, komma att framstå som en nödvändig utveckling för att kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten ska bli tillräckligt effektiv. En sådan myndighet bör dock, enligt *Ekobrottsmyndigheten*, till att börja med verka inom ett begränsat område till dess arbetet har konsoliderats och kan omfatta ytterligare områden. *Tullverket* anser att det är positivt att Lissabonfördraget tydliggör åklagarkontoret Eurojusts arbetsuppgifter och att fördraget ger möjlighet till vidareutveckling av Eurojust. *Tullverket* instämmer i den tveksamhet som redovisas i promemorian (s. 324 f) till inrättande av en europeisk åklagarmyndighet.

**Bakgrund:** I början av år 2002 fattade rådet beslut om att inrätta Eurojust, ett organ för förbättrat åklagarsamarbete vid gränsöverskridande brottsutredningar. Eurojust har till uppgift att underlätta samordningen och samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller utredning av och åtal för grov, ofta organiserad, brottslighet. Eurojust ska bl.a. hjälpa medlemsstaterna i samarbetet kring frågor om internationell rättslig hjälp och utlämning. På begäran av en medlemsstat kan Eurojust också hjälpa till med utredningar och åtal som rör en medlemsstat eller ett land utanför unionen.

## Förhandlingsresultatet

### *Eurojust*

Genom inrättandet av Eurojust har det europeiska åklagarsamarbetet fått en välkommen förstärkning. Lissabonfördraget innebär att Eurojusts arbetsuppgifter tydliggörs och att möjligheter till en vidareutveckling av Eurojustsamarbetet införs. Det framtida arbetet i Eurojust ska regleras i förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 69d i EUF-fördraget). Av en *gemensam förklaring (27) till artikel 69d.1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* framgår att nationella bestämmelser och förfaranden för inledande av brottsutredningar bör beaktas när detta sker. Eurojusts uppgifter kan enligt fördraget innefatta inledande av brottsutredningar och förslag till inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av de behöriga nationella myndigheterna, särskilt de som gäller brott som skadar unionens ekonomiska intressen, samordning av utredningar och

lagföringsförfaranden samt stärkande av det rättsliga samarbetet, bland annat genom lösning av behörighetskonflikter och nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket för åklagare. I förordningar ska också bestämmas villkoren för Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet. Enligt artikel 8c i det ändrade EU-fördraget ska de nationella parlamenten delta i utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

Regeringen välkomnar de möjligheter till en vidareutveckling av Eurojustsamarbetet som Lissabonfördraget ger. Den exakta avgränsningen av Eurojusts framtida befogenheter och vad som ska falla på Eurojust som myndighet och på de enskilda nationella Eurojustmedlemmarna att besluta om får fastställas i den sekundärrättsliga lagstiftningen. Eurojusts behörighet att inleda brottsutredningar och föreslå lagföringsförfaranden kan inte innefatta en skyldighet för nationella behöriga myndigheter att utan egen prövning och ställningstagande inleda sådana förfaranden.

(Se artikel 2.67 i Lissabonfördraget.)

### *En europeisk åklagarmyndighet*

Frågan om Eurojusts arbetsuppgifter måste ses mot bakgrund av att det genom Lissabonfördraget också upprättas en rättslig grund som gör det möjligt för rådet att med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust (artikel 69e.1 i EUF-fördraget). Om enhällighet inte nås i rådet kan minst nio medlemsstater begära att frågan överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Detta innebär att förfarandet i rådet tillfälligt upphävs. Efter diskussion, och om konsensus uppnås, ska Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet hänskjuta utkastet till rådet, varvid det tillfälliga upphävandet avbryts. Om ingen enighet uppnås kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater (se vidare avsnitt 16.3).

Den europeiska åklagarmyndigheten är när beslut om dess inrättande fattats behörig att, i samverkan med Europol, utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som begått brott som skadar unionens ekonomiska intressen, s.k. EU-bedrägerier (artikel 69e.2 i EUF-fördraget). Den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter kan genom ett beslut av Europeiska rådet utsträckas till att också omfatta kampen mot grov brottslighet som har ett gränsöverskridande inslag. Som en följd av det kan Europeiska rådet även utsträcka åklagarmyndighetens befogenheter när det gäller gärningsmän och andra medverkande som begått grova brott som påverkar mer än en medlemsstat. Beslutet av Europeiska rådet måste fattas med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande och efter att ha hört kommissionen (artikel 69e.4 i EUF-fördraget).

Lissabonfördraget skapar en möjlighet i form av en rättslig grund för att i framtiden inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Frågan har emellertid redan varit föremål för en omfattande debatt. Många har pekat på att förslaget skulle kräva ett omfattande lagstiftningsarbete, bl.a. på det processrättsliga området, utan att det med säkerhet kan sägas att det skulle resultera i en effektivare brottsbekämpning inom unionen. De

förordar andra åtgärder innefattande en vidareutveckling av samarbetet inom Eurojust. Andra åter har ansett att en europeisk åklagarmyndighet på sikt är ett naturligt och nödvändigt steg i utvecklandet av det europeiska straffrätts-samarbetet.

Ett par remissinstanser är negativa eller tveksamma till att skapa en särskild europeisk åklagarmyndighet. Regeringen kan konstatera att inrättandet av nya unionsorgan är en fråga av stor principiell betydelse. Det är också något som kan få betydande och i förväg svårbedömda återverkningar på de nationella myndigheternas arbetsuppgifter och på utformningen av den nationella lagstiftningen. Om den rättsliga grund som skapas i fördraget skulle användas i framtiden för konkreta förslag aktualiserar det en rad frågor som kräver närmare analys. Det går dock inte att nu ange vilka specifika ställningstaganden som skulle behöva göras för svenskt vidkommande. Det beror på vilken utformning förslagen får. Utan att ta ställning till hur Sverige kan komma att ställa sig i sakfrågan kan konstateras att kravet i fördraget på enhällighet för beslut i denna fråga och Sveriges möjlighet att stå utanför ett eventuellt fördjupat samarbete ger oss erforderligt manöverutrymme.

(Se artikel 2.67 i Lissabonfördraget.)

#### 23.4.6 Polissamarbete

**Sammanfattning:** Polissamarbete och rättsligt samarbete ska omfatta såväl lagstiftande som operativa uppgifter. För att förbättra förutsättningarna för operativt samarbete ska det inrättas en ständig kommitté i rådet med uppgift att understödja och stärka samarbetet i frågor om inre säkerhet. Ramarna för Europol slås fast i EUF-fördraget. Vidare upprättas rättsliga grunder i EUF-fördraget för samarbete mellan berörda nationella myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet och agerande på en annan medlemsstats territorium.

Rådet ska fatta beslut om åtgärder om operativt samarbete med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Om enhällighet inte kan uppnås i rådet får en grupp om minst nio medlemsstater begära att frågan överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

**Remissinstanserna:** *Ekobrottsmyndigheten* har inget att invända mot redovisningen och analyserna i promemorian. *Rikspolisstyrelsen* är positiv och tillstyrker en ratificering av Lissabonfördraget. *Säkerhetspolisen* är positiv till samarbetet på det polisiära området. Säkerhetspolisen bedömer att det är svårt att överblicka de konkreta uppgifterna för den nya ständiga kommittén för främjande och stärkande av det operativa samarbetet inom unionen i frågor om inre säkerhet. *Krisberedskapsmyndigheten* är positiv till att det genom inrättandet av en ständig kommitté för frågor som rör unionens inre säkerhet skapas förutsättningar för ökad samverkan kring frågor rörande säkerhet och beredskap. Krisberedskapsmyndigheten menar att krisberedskap kan komma att hanteras inom den nya kommittén och därför kan arbetsformer och organisation behöva ses över nationellt i Sverige

eftersom dessa frågor hanteras av flera departement. *Tullverket* påtalar att det blir av särskilt intresse för brottsbekämpningen att följa utvecklingen av befogenheterna för bedrägeribekämpningskontoret, OLAF i förhållande till Europol.

**Bakgrund:** I den nuvarande artikel 30 i EU-fördraget anges vad det europeiska polissamarbetet ska omfatta. Det handlar främst om gemensamma insatser för att stärka samarbetet mellan de nationella brottsbekämpande myndigheterna. Artikeln anger också vilka arbetsuppgifter som ska tillkomma den europeiska polisbyrå Europol.

Den arbetsgrupp i framtidskonventet som beredde de rättsliga och inrikes frågorna angav som en ”gyllene regel” att man borde sträva efter att göra en åtskillnad mellan de lagstiftande och de operativa uppgifterna när det gäller polissamarbete och rättsligt samarbete. På detta sätt skulle det bli tydligare när rådet uppträder som lagstiftare och när det utövar olika verkställande funktioner. Lissabonfördraget fullföljer den ambitionen vilket avspeglar sig tydligast i artiklarna om polissamarbetet inom unionen.

Under fördragsförhandlingarna har förts en diskussion om hur man kan stärka unionens operativa samarbete. Det har uppfattats som en brist att det inte finns någon övergripande samordning av detta arbete, inte minst med tanke på de behov av gränsöverskridande insatser som kan uppstå vid större katastrofer, terroristattacker och liknande som berör flera medlemsstater. I sammanhanget har också framhållits de ökade krav på bevakning av unionens gemensamma yttre gräns som blir ett resultat av utvidgningen av unionen. Gränskontrollen har också en rent brottsbekämpande funktion utöver den migrationspolitiska dimensionen.

### Förhandlingsresultatet

Genom Lissabonfördraget införs ett nytt kapitel 5 med rubriken ”Polissamarbete” och nya artiklar 69f, 69g och 69h i EUF-fördraget. Vidare införs en bestämmelse om att det ska inrättas en ständig kommitté i rådet för operativt samarbete (artikel 61d i EUF-fördraget). Det är av strategisk nationell betydelse för Sverige att det europeiska polissamarbetet kan fortsätta att utvecklas. Människohandel, narkotikahandel och terrorism är exempel på brott som bara kan bekämpas effektivt om det finns ett väl fungerande gränsöverskridande polis- och tullsamarbete. Lissabonfördraget möjliggör ett intensifierat samarbete över gränserna mellan brottsbekämpande myndigheter. Det utgör en god ram för det utomordentligt viktiga polis- och tullsamarbetet inom unionen. Detta samarbete måste även framdeles präglas av en strävan att utveckla kontakterna och informationsutbytet mellan nationella myndigheter och i förhållande till Europol. I denna strävan kommer Sverige, precis som i dag, att ägna stor uppmärksamhet åt frågor som har att göra med enskildas rättssäkerhet och integritet samt skydd för personuppgifter. (Se artiklarna 2.64 och 2.68 i Lissabonfördraget.)

Genom Lissabonfördraget inrättas en ständig kommitté i rådet med uppgift att understödja och stärka det operativa samarbetet i frågor om inre säkerhet (artikel 61d i EUF-fördraget). Kommittén ska främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Företrädare för unionens berörda organ och byråer får medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska informeras om arbetet. Kommitténs uppgift är tänkt att begränsas till övergripande strategiska insatser. Den ska även ha en roll vid tillämpningen av den solidaritetsklausul som införs genom Lissabonfördraget (se avsnitt 25.4.6).

En ständig kommitté inom rådsstrukturen kan bli ett viktigt forum för medlemsstaterna för att avhandla strategiska frågor såsom samarbetsformer och inriktningen på det operativa polissamarbetet. Även frågor om civil-militär samverkan på polisområdet kan, när behov uppstår, behandlas i kommittén. Kommitténs arbete bör fokusera på frågor som har ett gränsöverskridande unionsintresse och inte på strikt nationella angelägenheter. Kommittén kan däremot vara ett viktigt forum för utbyte av erfarenheter om hur det nationella arbetet kan bedrivas. Med tanke på betydelsen av de frågor som kan komma att avhandlas i kommittén är det positivt att det särskilt anges i fördraget att Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska hållas informerade om dess verksamhet.

#### *Samarbete mellan behöriga myndigheter*

Genom Lissabonfördraget upprättas också en rättslig grund för att utforma ett samarbete mellan alla behöriga myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet, innefattande polisen, tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott (artikel 69f i EUF-fördraget). För detta ändamål får unionen besluta om åtgärder beträffande informationsbehandling, stöd till utbildning, utbytesverksamhet och forskning samt gemensam utredningsteknik i samband med upptäckt av allvarliga former av organiserad brottslighet. Åtgärder ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

När det gäller operativt myndighetssamarbete finns en mera inskränkt bestämmelse som innebär att rådet med enhällighet får besluta om åtgärder efter att hört Europaparlamentet. Om enhällighet inte nås i rådet kan minst nio medlemsstater begära att frågan överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Detta innebär att förfarandet i rådet tillfälligt upphävs. Efter diskussion, och om konsensus uppnås, ska Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet hänskjuta utkastet till rådet, varvid det tillfälliga upphävandet avbryts. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater (se avsnitt 16.3). Det särskilda förfarandet ska inte tillämpas på akter som innebär en utveckling av Schengenregelverket.



Genom Lissabonfördraget slås fast att Europols uppgift ska vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik (artikel 69g.1 i EUF-fördraget).

En rättslig grund upprättas för den europeiska polisbyrån Europol som möjliggör att det antas förordningar enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att bestämma dess struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter (artikel 69g.2). Som exempel på uppgifter för Europol nämns dels behandling av information från medlemsstaternas myndigheter och vissa andra källor, dels samordning, organisering och genomförande av utredningar och operativa insatser tillsammans med medlemsstaternas behöriga myndigheter eller inom gemensamma utredningsgrupper, i förekommande fall i samverkan med det europeiska åklagarkontoret Eurojust. I förordning ska också ges föreskrifter för den kontroll av Europols verksamhet som utförs av Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten. Europols operativa insatser ska genomföras i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. Tvångsåtgärder får endast genomföras av de behöriga nationella myndigheterna (artikel 69g.3).

Det är välkommet att Europolkonventionen den 1 januari 2010 kommer att ersättas av ett rådsbeslut. På sikt kommer den sedan att ersättas av en förordning, som med utgångspunkt från de ramar som fördraget ställer upp ytterligare preciserar Europols uppgifter i förhållande till medlemsstaternas myndigheter och till andra unionsorgan. I en sådan förordning får fastställas på vilket sätt Europol ska kunna stödja och medverka i de operativa insatser som genomförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Här förtjänar att poängteras att det genom Lissabonfördraget slås fast att tvångsåtgärder endast ska kunna genomföras av berörda nationella myndigheter. Regeringen vill också särskilt framhålla den viktiga förändring som innebär att det kommer att ges föreskrifter om hur Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten ska kunna utöva kontroll av Europols verksamhet. Enligt artikel 8c i det ändrade EU-fördraget ska de nationella parlamenten delta i den politiska övervakningen av Europol.

#### *Agerande på en annan medlemsstats territorium*

Rådet ska med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de nationella myndigheterna, som är ansvariga för straffrättsligt samarbete och polissamarbete, får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i denna medlemsstat (artikel 69h i EUF-fördraget). Bestämmelsen motsvarar nuvarande artikel 32 i EU-fördraget. I det s.k. Schengenregelverket finns bestämmelser om detta i fråga om efterföljande in i en annan medlemsstat i form av

gränsöverskridande förföljande (s.k. hot pursuit) eller Prop. 2007/08:168  
gränsöverskridande övervakning (se prop. 1999/2000:64, s. 90 f.).

Det är bra att det också i unionslagstiftningen ställs upp gränser för när och hur de nationella myndigheterna får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med denna stat. Det bör anmärkas att enhällighet gäller för beslut i denna viktiga fråga. Bestämmelsen hindrar inte att Sverige, exempelvis inom ramen för det nordiska samarbetet, går längre än övriga EU i frågor om exempelvis sampatrullering eller liknande operativ samverkan.

För Europols stöd och medverkan finns, som framgått ovan, en motsvarande reglering av denna fråga.

### 23.5 Områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder

Enligt artikel 2e i EUF-fördraget ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder (se avsnitt 13.2). Områdena för dessa åtgärder ska på europeisk nivå vara skydd för och förbättring av människors hälsa, industri, kultur, turism, utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott, civilskydd samt administrativt samarbete. (Se artikel 2.12 i Lissabonfördraget.)

#### 23.5.1 Utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott

**Sammanfattning:** Utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget medför i stort sett inga förändringar i dessa delar. Unionens insatser på området kompletteras dock med målet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv.

En rättslig grund för idrott upprättas. Idrott ingår därmed som en ny del i detta politikområde.

**Remissinstanserna:** *Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen* och *Jönköpings kommun* är positiva till att unionen ges befogenhet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv. *Riksidrottsförbundet* ställer sig bakom förslaget till nya skrivningar gällande idrott i EUF-fördraget. Riksidrottsförbundet vill dock understryka nödvändigheten av att ta hänsyn till idrottens särdrag och självständighet samt framhålla att idrottspolitik först och främst är en nationell angelägenhet och ska behandlas med hänsyn till subsidiaritetsprincipen.

**Bakgrund:** I artiklarna 149 och 150 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor. Utgångspunkten för dessa bestämmelser är att frågor som rör politikens utformning på dessa områden huvudsakligen utgör nationell kompetens. Gemenskapen har befogenhet att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet genom insatser. Gemenskapen och medlemsstaterna ska även främja

samarbetet med tredjeland och behöriga internationella organisationer på utbildningsområdet, särskilt Europarådet.

När gemenskapen handlar inom ramen för området utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor ska det ske med respekt för medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemets organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald. Vidare ska det ske med respekt för medlemsstaternas ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation. Rådet kan anta stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Besluten fattas av rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Rådet får även med kvalificerad majoritet anta rekommendationer på utbildningsområdet.

Kommissionen har i juli 2007 presenterat en vitbok om idrott (KOM (2007) 391 slutlig). Vitboken om idrott utgör ett övergripande initiativ inom idrottsområdet och syftar till att på ett samlat sätt behandla idrottsrelaterade frågor inom EU-arbetet.

**Förhandlingsresultatet:** Bestämmelser om utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor återfinns i en ny avdelning XI under rubriken ”Utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott” i EUF-fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. (artikel 2e i EUF-fördraget).

Artikel 149 i EUF-fördraget kompletteras med en ny rättslig grund för idrott. Enligt den nya bestämmelsen ska unionen bidra till att främja europeiska insatser på idrottsområdet och ska då beakta idrottens specifika karaktär, dess strukturer som bygger på frivilliga insatser samt dess sociala och pedagogiska funktion (artikel 149.1 i EUF-fördraget).

Regeringen delar den bedömning som *Riksidrottsförbundet* gör att det är positivt att artikel 149 i EUF-fördraget inkluderar idrott och att det sker i den omfattning som föreslås. Idrott kommer även fortsättningsvis främst att vara en nationell angelägenhet. Den nya fördragsbestämmelsen ger dock goda förutsättningar för idrottsorganisationer att såväl på europeisk nivå som på nationell nivå aktivt delta i dialogen och utformningen av unionens insatser på idrottsområdet.

Genom Lissabonfördraget kompletteras även unionens insatser på området med målet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv samt att utveckla idrottens europeiska dimension genom att främja rättvisan och öppenheten i idrottstävlingar och samarbetet mellan organisationer och myndigheter med ansvar för idrott samt genom att skydda idrottsutövarnas fysiska och moraliska integritet, särskilt när det gäller unga idrottsmän och idrottskvinnor (artikel 149.2 i EUF-fördraget). Regeringen delar *Barnombudsmannens*, *Ungdomsstyrelsens* och *Jönköpings kommuns* uppfattning att det är positivt att unionen ges befogenhet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv.

Även i sina relationer med tredje land och behöriga internationella organisationer ska unionen och medlemsstaterna kunna främja samarbetet på idrottsområdet (artikel 149.3 i EUF-fördraget). Beslutsreglerna ändras genom att Europaparlamentet och rådet ska anta stimulansåtgärder på dessa områden enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Idag antas sådana åtgärder endast av rådet.

Åtgärderna får, liksom tidigare, inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning (artikel 149.4 i EUF-fördraget). Det införs även en bestämmelse om att rådet får anta rekommendationer på samtliga nämnda områden med kvalificerad majoritet (artikel 149.4 och 150.4 i EUF-fördraget).

(Se artiklarna 2.123-2.125 i Lissabonfördraget.)

### 23.5.2 Kultur

**Sammanfattning:** Kultur finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget medför i stort sett inte någon förändring i politikområdet. Övergång sker till beslut med kvalificerad majoritet.

**Remissinstanserna:** *Riksarkivet* tillstyrker inriktningen att det inte ska ske någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning inom kulturområdet. Även *Studieförbundet Vuxenskolan* anser att det är en viktig princip att kulturpolitiken förblir en angelägenhet för den lokala, regionala och nationella nivån. *Statens kulturråd* har inget att invända mot det nya beslutsförfarandet på kulturområdet.

**Bakgrund:** I artikel 151 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om politik på kulturområdet. Utgångspunkten för nuvarande bestämmelser är att frågor som rör kulturpolitikens utformning huvudsakligen utgör nationell kompetens. Gemenskapen har befogenhet att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet genom insatser. Gemenskapen och medlemsstaterna ska även främja samarbetet med tredjeland och behöriga internationella organisationer på kulturområdet, särskilt Europarådet. Gemenskapen ska beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördraget, särskilt för att respektera och främja den kulturella mångfalden.

När gemenskapen handlar på kulturområdet ska det ske med respekt för medlemsstaternas nationella och regionala mångfald. Rådet får anta stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Besluten fattas av rådet med enhällighet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Rådet får även anta rekommendationer med enhällighet.

**Förhandlingsresultatet:** Bestämmelser om kultur finns kvar i avdelning XII, artikel 151 i EUF-fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel 2e i EUF-fördraget).

Lissabonfördraget medför i stort sett inte någon ändring i politikområdet. Beslutsreglerna ändras dock genom att beslut om stimulansåtgärder ska antas av Europaparlamentet och rådet med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Åtgärderna får, liksom tidigare, inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Rådet får även anta rekommendationer med kvalificerad majoritet. Enligt nuvarande bestämmelser antas såväl stimulansåtgärder som rekommendationer med enhällighet.

(Se artikel 2.126 i Lissabonfördraget.)

**Sammanfattning:** Unionen får en uttrycklig befogenhet att fastställa kvalitets- och säkerhetsstandarder på läkemedel och medicintekniska produkter. Unionen ges även befogenhet att anta stimulansåtgärder som syftar till att bekämpa de stora gränsöverskridande folksjukdomarna, allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa samt skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol. Förhållandet mellan unionen och medlemsstaternas ansvar för sin hälso- och sjukvårdspolitik tydliggörs.

**Remissinstanserna:** Flera av de remissinstanser som yttrat sig frågan, däribland *Handikappombudsmannen*, *Stockholms läns landsting*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Riksorganisationen Verdandi*, välkomnar att unionens folkhälsodimension förstärks. *Statens folkhälsoinstitut*, *Handikappombudsmannen* och *Riksorganisationen Verdandi* är även positiva till att det genom Lissabonfördraget tydliggörs att människors hälsa innefattar såväl fysisk som mental hälsa. *Folkhälsoinstitutet* instämmer i att användandet av den s.k. öppna samordningsmetoden på folkhälsoområdet förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning. *Folkhälsoinstitutet* välkomnar även att EU får utökade möjligheter att anta stimulansåtgärder när det gäller gränsöverskridande hälsohot, de stora folksjukdomarna samt skyddet av folkhälsan avseende skador av tobak och alkohol. *Folkhälsoinstitutet* förespråkar möjligheten att driva folkhälsofrågor inom andra EU-politikområden genom exempelvis användningen av hälsokonsekvensbedömningar. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* ställer sig tveksamt till användandet av den s.k. öppna samordningsmetoden på folkhälsoområdet och understryker vikten av att de enskilda medlemsstaterna är ansvariga för utformandet av hälso- och sjukvårdspolitiken. *Försäkringskassan* anser att det är av värde att medlemsstaternas bestämmanderätt på hälso- och sjukvårdsområdet understryks. Även *Västernorrlands läns landsting* är positivt till att medlemsstaternas suveränitet och självbestämmande inom hälso- och sjukvård betonas. Landstinget välkomnar att fördraget inför möjligheten att anta stimulansåtgärder för ökad folkhälsa och åtgärder mot gränsöverskridande hot mot hälsan. *IOGT-NTO* är missnöjda med att folkhälsan i artikel 152 i EUF-fördraget inte ges samma betydelse som de värden och mål som anges i det ändrade EU-fördraget. Denna synpunkt tas upp i avsnitt 9.

**Bakgrund:** I artikel 152 i nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om folkhälsa. Utgångspunkten är att frågor som rör folkhälsopolitikens utformning huvudsakligen utgör nationell kompetens. Gemenskapen ska emellertid främja samarbete mellan medlemsstaterna och vid behov stödja deras insatser.

I artikeln slås det fast att en hög hälsoskyddsnivå för människor ska säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder. Medlemsstaterna ska i samverkan med kommissionen samordna sin politik och sina program. Gemenskapen och medlemsstaterna ska även främja samarbetet med tredjeland och behöriga internationella organisationer på folkhälsoområdet.

I artikeln ges rådet befogenhet att vidta åtgärder för att bidra till folkhälsomålen. För det första kan rådet besluta om minimiåtgärder för att uppnå höga kvalitets- och säkerhetsstandarder i fråga om organ och ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat. För det andra kan rådet, med undantag från artikel 37 i nu gällande EG-fördrag, besluta om åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan. Rådet får även besluta om stimulansåtgärder som är utformade för att skydda och förbättra människors hälsa vilka dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Besluten fattas i dag av rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Rådet får även med kvalificerad majoritet anta rekommendationer på folkhälsoområdet.

När gemenskapen handlar på folkhälsoområdet ska den enligt fördraget fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Särskilt får inte åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder i fråga om organ och ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat, påverka nationella bestämmelser om donation eller medicinsk användning av organ och blod.

**Förhandlingsresultatet:** Bestämmelser om folkhälsa finns kvar i avdelning XIII, artikel 152 i EUF-fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnade eller kompletterande åtgärder (artikel 2e i EUF-fördraget). Unionen har dock delad befogenhet med medlemsstaterna vad avser gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller vissa aspekter på folkhälsan (artikel 2c.2 k i EUF-fördraget).

Folkhälspolitikens nuvarande karaktär, som en angelägenhet för i huvudsak medlemsstaterna, bibehålls. För Sverige är det särskilt viktigt att bestämmelserna på EU-nivå möjliggör en fortsatt stark nationell folkhälspolitik, exempelvis på alkohol- och narkotikaområdet. Unionen ska, liksom i dag, endast främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja deras insatser.

Genom Lissabonfördraget tydliggörs att människors hälsa innefattar såväl fysisk som mental hälsa. Det anges också att gemensamma insatser även ska innefatta övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa (artikel 152.1 i EUF-fördraget).

Genom Lissabonfördraget tydliggörs vidare att unionen särskilt ska främja sådant samarbete medlemsstaterna emellan som syftar till att förbättra komplementariteten hos dessas hälso- och sjukvård i gränsregionerna (artikel 152.2 i EUF-fördraget).

Medlemsstaterna ska även fortsättningsvis i samverkan med kommissionen samordna sin politik och sina program. Artikeln kompletteras med en skrivning som klargör att kommissionen särskilt ska ta initiativ med syfte att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa praxis och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Europaparlamentet ska informeras fullt ut (artikel 152.2 i EUF-fördraget, den s.k. öppna samordningsmetoden, se avsnitt 16.4).

En ny rättslig grund införs i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsan. För att klara av de gemensamma frågorna på

säkerhetsområdet ska åtgärder vidtas för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder för läkemedel och medicintekniska produkter (artikel 152.4 c i EUF-fördraget). I dessa frågor har unionen delad befogenhet med medlemsstaterna. Denna typ av bestämmelser antas dock redan idag med artikel 95 i EG-fördraget som rättslig grund. I en *gemensam förklaring (32) till artikel 152.4c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* anges att de åtgärder som antas måste respektera de gemensamma angelägenheterna i fråga om säkerhet och ha till syfte att höga kvalitets- och säkerhetsstandarder ska fastställas om de nationella standarder som påverkar den inre marknaden i annat fall hindrar att en hög nivå av skydd för människors hälsa uppnås.

Enligt en ny bestämmelse får Europaparlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, besluta om stimulansåtgärder som syftar till att skydda och förbättra människors hälsa och särskilt för att bekämpa de stora gränsöverskridande folksjukdomarna, åtgärder för övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa, samt åtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol. Dessa får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar (artikel 152. 5 i EUF-fördraget).

De senaste årens rättsutveckling har gjort det angeläget att förtydliga medlemsstaternas ansvar att organisera och ge hälso- och sjukvård. Det gäller i första hand vid genomförandet av den inre marknaden, men även inom den gemensamma handelspolitiken.

Medlemsstaternas befogenheter på hälso- och sjukvårdsområdet förtydligas genom Lissabonfördraget. Medlemsstaternas uttryckliga ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik slås fast och unionen ska respektera detta ansvar. Medlemsstaternas ansvarsområde inbegriper hälso- och sjukvårdsförvaltning och att fördela de resurser som tilldelas denna förvaltning. Åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder i fråga om organ och ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat får inte påverka nationella bestämmelser om donation eller medicinsk användning av organ och blod (artikel 152.7 i EUF-fördraget).

Sammantaget medför Lissabonfördraget att unionens folkhälsodimension förstärks. En utgångspunkt är även fortsättningsvis att en hög hälsoskyddsnivå för människor ska säkerställas vid utformningen av hela unionens politik. Relationen mellan alkoholpolitikens mål och reglerna för den inre marknaden bör fortsatt bevakas.

(Se artiklarna 2.12 och 2.127 i Lissabonfördraget.)

#### 23.5.4 Industri

**Sammanfattning:** Industri finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget medför i stort sett inte någon förändring i politikområdet.

**Remissinstanserna:** *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)* är positivt till att kommissionen på särskilt initiativ ges rätt att fastställa

riktlinjer och indikatorer samt organisera utbyte av bästa metoder enligt en s.k. öppen samordningsmetod.

**Bakgrund:** Artikel 157 i nu gällande EG-fördrag behandlar gemenskapsindustrins konkurrensförmåga. Målen är att industrin snabbare ska kunna anpassa sig till strukturförändringar genom att främja ett gynnsamt företagsklimat med särskild fokus på små- och medelstora företag. Dessutom ska gemenskapen verka för att utnyttja de industriella möjligheter som skapas genom politiken inom sektorerna innovation, forskning och teknisk utveckling. Målen har gett upphov till mer branschriktade insatser och stödåtgärder. Medlemsstaterna ska i samverkan med kommissionen samråda och vid behov samordna sina insatser. Rådet får i enlighet med medbeslutandeförfarandet anta särskilda åtgärder för att stödja medlemsstaternas insatser.

Gemenskapen får inte anta åtgärder som kan snedvrída konkurrensen eller som omfattar bestämmelser om skatter eller bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.

**Förhandlingsresultatet:** Bestämmelser om industri finns kvar i avdelning XVI, artikel 157 i EUF-fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel 2e i EUF-fördraget). Lissabonfördraget medför i stort sett inte någon förändring i politikområdet.

Det klargörs att de särskilda åtgärder som ska antas på området inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning (artikel 158.3 i EUF-fördraget). Medlemsstaterna ska, liksom tidigare, i samverkan med kommissionen samråda inbördes och vid behov samordna sina insatser. Artikeln kompletteras med en skrivning som klargör att kommissionen särskilt får ta initiativ med syfte att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering, den s.k. öppna samordningsmetoden (se avsnitt 16.4). Europaparlamentet ska informeras fullt ut (artikel 157.2 i EUF-fördraget).

(Se artikel 2.129 i Lissabonfördraget.)

### 23.5.5 Turism

**Sammanfattning:** En rättslig grund för turism upprättas såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

**Remissinstanserna:** *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)*, är positivt till att en särskild rättslig grund skapas för turism som innebär en förstärkning och att politikområdet får en större tyngd. Nutek framhåller att turistsektorn är snabbt växande och att samverkan behövs. Även *Statens kulturråd* ser positivt på att turism blir ett eget politikområde inom EU.

**Bakgrund:** Området turism finns med i listan över gemenskapens aktiviteter i artikel 3.1 u i nu gällande EG-fördrag. Turism har dock i nu gällande fördrag ingen särskild rättslig grund som ett eget politikområde. Samarbeta mellan medlemsstaterna förekommer dock redan idag inom detta politikområde.



**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget inrättas en ny avdelning XXI med rubriken ”Turism” och det införs en ny artikel 176b i EUF-fördraget. Den nya artikeln innebär att en särskild rättslig grund skapas för åtgärder på politikområdet för turism. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel 2e i EUF-fördraget).

I artikeln anges att unionen ska komplettera medlemsstaternas insatser inom turistsektorn, särskilt genom att främja konkurrenskraften hos unionens företag inom denna sektor. Unionens insatser ska syfta till att stimulera skapandet av en miljö som är gynnsam för företagsutvecklingen inom sektorn samt främja samarbetet mellan medlemsstaterna, särskilt genom utbyte av goda rutiner (artikel 176b.1 i EUF-fördraget).

Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva särskilda åtgärder för att komplettera de insatser som görs av medlemsstaterna för att förverkliga målen i artikeln. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning (artikel 176b.2 i EUF-fördraget).

Regeringen anser att insatser och aktiviteter avseende turism i huvudsak ska ske genom nationella program baserade på nationella förhållanden, men delar *Verket för näringslivsutvecklings (Nuteks)* uppfattning att samverkan behövs och anser att det inom vissa områden är värdefullt att genomföra aktiviteter på unionsnivå, t.ex. genom kunskaps- och informationsutbyte.

(Se artikel 2.148 i Lissabonfördraget.)

### 23.5.6 Civilskydd

**Sammanfattning:** Området räddningstjänst har inte någon egen rättslig grund i nu gällande fördrag. ”Räddningstjänst” ersätts i detta sammanhang med begreppet ”civilskydd” och skrivs in i EUF-fördraget som ett område där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

**Remissinstanserna:** Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig, däribland *Rikspolisstyrelsen*, *Krisberedskapsmyndigheten (KBM)* och *Svenska Röda Korset* välkomnar det europeiska samarbetet kring civilskydd och att det införs en särskild rättslig grund på detta område. *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* anser att det är betydelsefullt med en tydlig plattform för civilskyddet i EUF-fördraget och menar att termen ”civilskydd” på ett mer adekvat sätt än termen ”räddningstjänst” beskriver områdets innehåll. *KBM* understryker vikten av en bred tolkning av begreppet civilskydd i enlighet med vad som framgår av promemorian så att begreppet omfattar stadierna före och efter en kris, såväl som operativa insatser under en kris. *KBM* betonar också vikten av att EU-samarbetet i sin helhet har en bredare syn på hot och risker än vad den aktuella artikeln ger uttryck för. *Räddningsverket* påpekar att det kan ta tid innan begreppet ”civilskydd” blir accepterat och förstått. *Räddningsverket* anser att den särskilda rättsliga grunden för civilskydd, kan innebära en ökad aktivitet på EU-nivå och att Sverige enklare blir

nedröstad. *Svenska Röda Korset* anser att det finns ett behov av att tydliggöra ideella organisationers roll inom ramen för civilskydd. *Jönköpings kommun* och *Solna stad* framhåller att det är viktigt med en kontinuerlig dialog med kommuner, landsting och regioner om agerandet i EU på civilskyddsområdet, så att samarbetet inte leder till oönskade konsekvenser på lokal och regional nivå.

**Bakgrund:** Utgångspunkten för gemenskapens åtgärder på området civilskydd baseras på art 3.1u i nu gällande EG-fördrag där det slås fast att gemenskapen ska genomföra åtgärder på området räddningstjänst. Samarbetet inom området har dock inte närmare specificerats och det saknas en specifik rättslig grund i nu gällande EG-fördrag. Det finns inte heller någon gemensam definition i unionen för detta samarbetsområde. Begreppet "civilskydd" har tidigare på svenska översatts med "räddningstjänst". Området omfattar i dag frågor som rör skydd och beredskap för såväl olyckor som kriser med svåra påfrestningar på samhället, inbegripet förebyggande åtgärder och skadelindrande insatser.

Rådet har antagit ett beslut (2001/792/EG, Euratom) om en gemenskapsmekanism för att underlätta ömsesidig hjälp medlemsstaterna emellan i händelse av stora olyckor och katastrofer, den så kallade gemenskapsmekanismen för räddningstjänst. Rättslig grund för beslutet är artikel 308 i nu gällande EG-fördrag och artikel 203 i Euratomfördraget. Rådet har nyligen enats om den första omarbetningen av gemenskapsmekanismen. Samarbetet har intensifierats, särskilt genom utbildning och övning, för att bl.a. underlätta samverkan vid gemensamma insatser, både inom och utanför unionen.

Rådet har även beslutat om ett finansiellt instrument för gemenskapsåtgärder rörande räddningstjänst enligt artikel 308 i nu gällande EG-fördrag (2007/162/EG). Mekanismen och det finansiella instrumentet administreras av kommissionen och en förvaltande kommittologikommitté, där medlemsstaterna är representerade. Samarbetet vad avser räddningstjänst har utsträckts till att också vara en komponent i EU:s civila krishantering inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Rådet och kommissionen har i en gemensam förklaring gjort det möjligt att använda gemenskapsmekanismen i krishanteringsinsatser i tredje land.

Terrorattackerna den 11 september 2001 medförde ökat fokus på området som även fick en högre politisk prioritet. Det ingår i ett bredare sammanhang som en viktig del av de samlade åtgärderna i den gemensamma kampen mot terrorism.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs en ny avdelning XXII med rubriken "Civilskydd" och en ny artikel 176c i EUF-fördraget. Det ska understrykas att nu rådande ansvarsfördelning mellan myndigheter på nationell nivå inte förändras genom att begreppet "civilskydd" ersätter begreppet "räddningstjänst" i detta sammanhang.

Enligt den nya artikeln ska unionen främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor. Målen för unionens insatser ska vara att stödja och komplettera medlemsstaternas insatser på nationell, regional och lokal nivå när det gäller förebyggande av risker, beredskapen hos medlemsstaternas aktörer inom området civilskydd samt insatser vid

naturkatastrofer eller av människor orsakade katastrofer inom unionen. Vidare ska unionen främja snabbt och effektivt operativt samarbete inom unionen mellan de nationella civilskyddsorganen. Unionen ska även främja överensstämmelse mellan internationella åtgärder i frågor som rör civilskydd.

Beslut om åtgärder ska fattas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utan att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning.

Den nya artikeln är baserad på det samarbete som finns inom ramen för gemenskapsmekanismen och det finansiella instrumentet. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel 2e i EUF-fördraget).

Den senaste tidens allvarliga naturkatastrofer har understrukt behovet av fortsatt och fördjupat samarbete mellan medlemsstaterna på området. Regeringen ser positivt på att det införs en särskild rättslig grund för civilskydd. Det kan öka möjligheterna att hantera framtida kriser. Målet är att stödja och komplettera medlemsstaternas insatser på nationell, regional och lokal nivå utan att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning. Det är viktigt att fortsatt beakta och bevaka medlemsstaternas nationella kompetens rörande civilskydd.

Området civilskydd berörs även av den s.k. solidaritetsklausulen i den nya artikeln 188r i EUF-fördraget (se avsnitt 25.4.6).

(Se artikel 2.149 i Lissabonfördraget.)

### 23.5.7 Administrativt samarbete

**Sammanfattning:** En rättslig grund för administrativt samarbete upprättas såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium* välkomnar den nya artikeln om administrativt samarbete. Kollegiet anser att bestämmelsen skapar möjligheter och underlättar för medlemsstaternas myndigheter att samarbeta över gränserna. Enligt kollegiet är administrativt samarbete ett gemensamt intresse och av avgörande betydelse för en väl fungerande inre marknad.

**Bakgrund:** Unionen har redan idag program som syftar till att främja samarbetet mellan medlemsstaternas förvaltningar i genomförandet av gemenskapsrätten. Medlemsstaternas förvaltningar har under lång tid bedrivit ett informellt samarbete inom EPAN (European Administration Network).

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs en ny avdelning XXIII med rubriken "Administrativt samarbetet" och en ny artikel 176d i EUF-fördraget.

I artikeln slås för första gången fast att medlemsstaternas faktiska nationella genomförande av unionsrätten ska betraktas som en fråga av gemensamt intresse. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel 2e i EUF-fördraget).

I den nya artikeln anges att unionen får stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten. Sådana åtgärder får bestå i att underlätta utbyte av information och av offentliga tjänstemän samt att främja utbildningsprogram. Ingen medlemsstat ska vara skyldig att utnyttja sådant stöd. Åtgärder som är nödvändiga för detta ändamål ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning (artikel 176d.2 i EUF-fördraget).

Det anges särskilt att artikeln inte ska påverka medlemsstaternas skyldigheter att genomföra unionsrätten eller kommissionens rättigheter och skyldigheter. Inte heller ska den påverka andra bestämmelser i fördragen som föreskriver ett administrativt samarbete mellan medlemsstaterna och mellan dessa och unionen (artikel 176d.3 i EUF-fördraget).

Syftet med den nya bestämmelsen är att understryka det gemensamma intresset av att det nationella genomförandet blir effektivt.

(Se artikel 2.150 i Lissabonfördraget.)

## 24 Associering av utomeuropeiska länder och territorier

**Sammanfattning:** I nu gällande EG-fördrag finns bestämmelser om associering av utomeuropeiska länder och territorier. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i dessa bestämmelser.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan.

**Bakgrund:** I artiklarna 182–188 i EG-fördraget finns särskilda bestämmelser om förhållandet mellan gemenskapen och de utomeuropeiska länder och territorier som upprätthåller särskilda relationer med Danmark, Frankrike, Nederländerna och Förenade kungariket. Länderna och territorierna är förtecknade i bilaga II till EG-fördraget. Syftet med dessa bestämmelser är att främja den sociala och ekonomiska utvecklingen i dessa länder och territorier samt att upprätta nära ekonomiska förbindelser mellan dem och gemenskapen som helhet. Fördraget har lämnat den närmare utformningen av detta samarbete öppet. Mer detaljerade bestämmelser om riktlinjerna för och förfarandet vid dessa länders och territoriers associering med gemenskapen antas av rådet med enhällighet.

**Förhandlingsresultatet:** De grundläggande bestämmelserna om associering av utomeuropeiska länder och territorier i EUF-fördraget motsvarar i stort sett motsvarande bestämmelser i nuvarande EG-fördraget. I vissa bestämmelser har formen för antagandet av en åtgärd och beslutsproceduren ändrats.

Om inte annat följer av bestämmelserna om folkhälsa, allmän säkerhet och allmän ordning, ska den fria rörligheten inom medlemsstaterna för arbetstagare från dessa länder och territorier samt inom dessa länder och territorier för arbetstagare från medlemsstaterna regleras genom akter

som antas av rådet (artikel 186 i EUF-fördraget). Enligt nuvarande bestämmelser regleras den fria rörligheten genom avtal som kräver medlemsstaternas godkännande. Genom Lissabonfördraget fastslås att rådet ska fatta beslut med enhällighet på förslag av kommissionen och att Europaparlamentet ska höras om bestämmelserna antas av rådet genom ett särskilt lagstiftningsförfarande.

Bestämmelser om de närmare riktlinjerna för och förfarandet vid dessa länders och territoriers associering med unionen ska, i likhet med nu gällande bestämmelser, antas av rådet med enhällighet. Genom Lissabonfördraget fastslås att rådet ska fatta beslut på förslag av kommissionen och att Europaparlamentet ska höras om bestämmelserna antas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande (artikel 187 i EUF-fördraget).

(Se artiklarna 2.151–2.153 i Lissabonfördraget.)

## 25 Unionens yttre åtgärder

Bestämmelser om unionens yttre åtgärder samlas i avdelning V med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om utrikes- och säkerhetspolitiken” i det ändrade EU-fördraget. Avdelningen inleds med bestämmelser med allmän tillämpning. Sedan följer specifika bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (artiklarna 10a–16, 18–21, 24–25b och 28–28e i det ändrade EU-fördraget).

I EUF-fördraget införs en ny femte del med rubriken ”Unionens yttre åtgärder” (artiklarna 188a–188r i EUF-fördraget). Denna del inleds med allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder (avdelning I). Därefter följer bestämmelser om den gemensamma handelspolitiken (avdelning II), samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd (avdelning III), restriktiva åtgärder (avdelning IV), internationella avtal (avdelning V), unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer (avdelning VI) samt bestämmelser om solidaritetsklausulen (avdelning VII).

(Se artiklarna 1.23 och 2.154 i Lissabonfördraget.)

### 25.1 Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder

**Sammanfattning:** Genom Lissabonfördraget slås det fast övergripande mål och principer för unionens yttre agerande i alla dess delar. Europeiska rådet ska på grundval av dessa övergripande mål och principer fastställa unionens strategiska intressen och mål.

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium* anser att det är positivt att unionen får en samlad utrikespolitik där kravet på samstämmighet och det faktum att unionen blir juridisk person förhoppningsvis kommer att öka effektiviteten och dessutom tydliggöra för omvärlden vem de förhandlar med. *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* anser att det är

bra att det föreslås gemensamma mål och riktlinjer för unionens yttre agerande.

**Bakgrund:** Enligt det nu gällande EU-fördraget ska unionen säkerställa att den genomgående handlar samstämigt i relationerna med omvärlden inom ramen för utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomisk politik och biståndspolitik. Rådet och kommissionen ska ansvara för sådan samstämmighet och samarbeta i detta syfte. Några övergripande målsättningar när det gäller unionens respektive gemenskapens yttre agerande finns dock inte i dag utöver Europeiska rådets allmänna politiska riktlinjer.

**Förhandlingsresultatet:** I och med att pelarstrukturen avskaffas blir det möjligt att slå fast övergripande mål för EU:s yttre agerande i alla dess delar. Förändringarna skapar översiktliga och gemensamma mål och riktlinjer för unionens samlade yttre åtgärder. Samtidigt behålls skilda regelverk för de olika politikområdena.

Under ett nytt kapitel 1 med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder” i avdelning V i det ändrade EU-fördraget införs två nya artiklar 10a och 10b.

Under en ny avdelning I med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder” i femte delen i EUF-fördraget införs en ny artikel 188a. I artikeln hänvisas till att unionens åtgärder på den internationella arenan enligt femte delen i EUF-fördraget ska utgå från principerna i, eftersträva målen i och genomföras i enlighet med de allmänna bestämmelserna i avdelning V kapitel 1 i det ändrade EU-fördraget.

I artikel 10a i det ändrade EU-fördraget anges att unionens åtgärder på den internationella arenan ska utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten. Unionen ska sträva efter att utveckla förbindelser och bygga partnerskap med tredjeländ och internationella organisationer, regionala eller globala, som delar dessa principer. Den ska främja multilaterala lösningar på gemensamma problem, särskilt inom ramen för Förenta nationerna.

Unionen ska vidare utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

- skydda sina värden och grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet,
- konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,
- bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna,
- främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdom,
- främja integreringen av alla länder i världsekonomin, även genom

- gradvis avskaffande av restriktioner för internationell handel,
- bidra till utformningen av internationella åtgärder för att bevara och förbättra miljön och för en hållbar förvaltning av jordens naturresurser i syfte att garantera en hållbar utveckling,
- bistå befolkningar, länder och regioner som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor, och
- främja ett internationellt system som bygger på fördjupat multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.

Flera av dessa moment är hämtade från nu gällande EU-fördrag om målsättningarna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vissa andra moment, som hållbar utveckling, fattigdomsbekämpning och frihandel, förekommer på andra håll i nu gällande fördrag. En tydlig hänvisning görs till konfliktförebyggande verksamhet.

Avsikten är att de mål och principer som hittills funnits på olika håll men haft begränsad räckvidd ska breddas i sin tillämpning och ska framöver gälla alla aspekter av unionens yttre åtgärder.

Unionen ska respektera de principer och eftersträva de angivna målen när den utarbetar och genomför yttre åtgärder på de olika områden som omfattas av avdelning V i det ändrade EU-fördraget och av femte delen i EUF-fördraget samt yttre aspekter av övrig politik.

Unionen ska sörja för samstämmigheten mellan de olika områden som omfattas av dess yttre åtgärder och mellan dessa och övrig politik. Rådet och kommissionen ska med bistånd av unionens höge representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik säkerställa samstämmigheten och samarbeta i detta syfte.

Enligt artikel 10b i det ändrade EU-fördraget ska Europeiska rådet på grundval av de principer och mål som anges i artikel 10a i det ändrade EU-fördraget fastställa unionens strategiska intressen och mål. Europeiska rådets beslut om unionens strategiska intressen och mål ska gälla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och andra områden som omfattas av unionens yttre åtgärder. De kan gälla unionens förbindelser med ett land eller en region eller ha ett tematiskt upplägg. I besluten ska deras varaktighet och de medel anges som unionen och medlemsstaterna ställer till förfogande. Beslut i Europeiska rådet fattas med enhällighet på rekommendation av rådet. Europeiska rådets beslut ska genomföras i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i fördragen.

Unionens höge representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik får i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, liksom kommissionen i fråga om övriga områdena för yttre åtgärder, lägga fram gemensamma förslag för rådet.

(Se artiklarna 1.24 och 2.155 i Lissabonfördraget.)

## 25.2 Särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

**Sammanfattning:** Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) intar fortfarande en särställning inom unionen. Grundläggande ansvarsfördelning och beslutsregler kvarstår i huvudsak.

En ny befattning som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättas. Den höga representanten ska kombinera de uppgifter som nu åligger kommissionsledamoten för yttre förbindelser och rådets höge representant.

Genom Lissabonfördraget tas pelarstrukturen bort och GUSP underordnas därmed de generella målsättningar som gäller för unionens samtliga yttre åtgärder.

Europeiska rådets ansvar och instrument att strategiskt leda GUSP utvecklas och preciseras. Samordningsplikten mellan medlemsstaterna skärps.

En ny bestämmelse om särskilda förfaranden för finansiering av brådskande åtgärder genom unionens budget införs. Dessutom inrättas en startfond, utanför unionens budget, för finansiering av förberedelser för militära insatser.

Enhällighet kommer även fortsättningsvis att vara huvudregeln inom detta område, men kvalificerad majoritet kommer att användas i vissa fall.

**Remissinstanserna:** *Riksorganisationen Verdandi* ställer sig avvisande till att unionens befogenhet ifråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet.

**Bakgrund:** Bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) finns i det nu gällande EU-fördraget. Enligt artikel 11 i EU-fördraget ska unionen fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Målen för unionen är att skydda dess gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grunderna i Förenta nationernas stadga, stärka unionens säkerhet, bevara freden och stärka den internationella säkerheten, främja det internationella samarbetet samt utveckla och befästa demokratin, rättstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska grunda sig på ett aktivt och förbehållslöst stöd från unionens medlemsstater i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet. Medlemsstaterna ska arbeta tillsammans för att förstärka och utveckla sin ömsesidiga politiska solidaritet. De ska avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna.

Europeiska rådet ska, enligt artikel 13 i EU-fördraget, fastställa principerna och de allmänna riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Gemensamma strategier kan antas på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. Rådet ska fatta beslut om genomförande av dessa principer och riktlinjer.

Rådet ska anta gemensamma åtgärder när operativa insatser anses nödvändiga i specifika situationer (artikel 14 i EU-fördraget). I gemensamma ståndpunkter (artikel 15 i EU-fördraget) anger rådet sin inställning i en fråga av geografisk eller tematisk karaktär.



Enligt EU-fördraget ska det land som innehar ordförandeskapet i rådet företräda unionen i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 18 i EU-fördraget). Ordförandelandet ska biträdas av rådets generalsekreterare, som ska fungera som hög representant när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Kommissionen ska medverka fullt ut. Ordförandeskapet biträds vid behov även av nästföljande ordförandeland. Särskilda representanter kan utses av rådet.

Ordförandeskapet ska vidare höra Europaparlamentet om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 21 i EU-fördraget). Europaparlamentet informeras regelbundet.

Varje medlemsstat eller kommissionen får ta upp frågor till behandling och lägga förslag i rådet (artikel 22 i EU-fördraget).

Enhällighet utgör huvudregel för beslutsfattande om unionens utrikes- och säkerhetspolitik (artikel 23 i EU-fördraget). En medlemsstat kan också avstå från att delta i ett beslut och därmed inte heller vara förpliktigad att tillämpa beslutet, s.k. konstruktivt avstående.

Kvalificerad majoritet tillämpas vid beslut om gemensamma ståndpunkter och gemensamma åtgärder på grundval av Europeiska rådets enhälligt antagna gemensamma strategier, vid genomförande av gemensamma ståndpunkter eller åtgärder, liksom vid beslut om att utse särskilda representanter.

I frågor där beslut ska fattas med kvalificerad majoritet kan en enskild medlemsstat motsätta sig att ett beslut fattas under hänvisning till viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. I sådana fall får rådet med kvalificerad majoritet hänskjuta frågan till Europeiska rådet, som i sin tur beslutar med enhällighet.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet kan inte tillämpas i frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Det nu gällande EU-fördraget anger att förvaltningsuppgifterna för GUSP ska belasta Europeiska gemenskapens budget, bortsett från uppgifter i samband med krishanteringsinsatser med militära eller försvarsmässiga konsekvenser och i de fall då rådet enhälligt beslutar något annat (artikel 28 i nu gällande EU-fördrag). I samband med behov av snabba åtgärder inom GUSP, särskilt vad avser krishanteringsinsatser, har finansieringsfrågan ibland fördröjt unionens reaktionsförmåga.

## **Förhandlingsresultatet**

### *Allmänna bestämmelser*

Nuvarande målsättningar för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) flyttas till ett nytt inledande kapitel 1 under avdelning V i det ändrade EU-fördraget med allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder i sin helhet. En generell bestämmelse om kravet på samstämmighet mellan olika områden införs (artikel 10a i det ändrade EU-fördraget). Europeiska rådets uppgift att ge strategisk vägledning preciseras (artikel 10b i det ändrade EU-fördraget). Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen

ges möjlighet att lämna gemensamma förslag inom ramen för unionens samtliga yttre åtgärder (artikel 10b.2 i EUF-fördraget).

De särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken återfinns i ett nytt kapitel 2 under avdelning V i det ändrade EU-fördraget. I artikel 10c i det ändrade EU-fördraget anges att unionens åtgärder i internationella sammanhang enligt kapitel 2 ska utgå från principerna i, eftersträva målen i och genomföras i enlighet med de allmänna bestämmelserna i kapitel 1. I artikel 11 i det ändrade EU-fördraget anges ramarna för GUSP. Här anges att unionens befogenheter i fråga om GUSP ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar. Det slås fast att GUSP även fortsatt ska omfattas av särskilda regler och förfaranden. GUSP ska fastställas och genomföras av Europeiska rådet och rådet med enhällighet, om inte annat föreskrivs i fördragen. Enhällighet förblir således huvudregel för beslutsfattande. Antagande av lagstiftningsakter ska undantas.

GUSP ska genomföras av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och medlemsstaterna, i enlighet med fördragen. Europaparlamentets och rådets särskilda roller på området fastställs också i fördragen. Europeiska unionens domstol ska inte vara behörig med avseende på GUSP, med ett par undantag. Dagens bestämmelse om medlemsstaternas förpliktelse att stödja GUSP skärps. Det anges att unionen ska, inom ramen principerna och målen för sina yttre åtgärder, föra, utforma och genomföra GUSP som grundas på en utveckling av medlemsstaternas ömsesidiga politiska solidaritet, på en identifiering av frågor av allmänt intresse och på förverkligandet av en ständigt ökande grad av samstämmighet i medlemsstaternas åtgärder. Det anges också att medlemsstaterna ska respektera unionens åtgärder på detta område. Rådet och den höga representanten ska sörja för att principerna följs (artikel 11 i det ändrade EU-fördraget).

(Se artikel 1.24–1.27 i Lissabonfördraget.)

### *Institutionernas roller och ansvarsfördelning*

Bestämmelserna om institutionernas roller och ansvarsfördelning inom GUSP revideras. Det anges att Europeiska rådet ska identifiera unionens strategiska intressen, ange målen och fastställa de allmänna riktlinjerna. Om den internationella utvecklingen kräver det ska Europeiska unionens ordförande sammankalla ett extra möte i Europeiska rådet för att fastställa den strategiska inriktningen av unionens politik inför denna utveckling (artikel 13.1 i det ändrade EU-fördraget).

Rådets ansvar att utforma och besluta den gemensamma politiken kvarstår. Det anges att rådet ska utforma GUSP och fatta de beslut som behövs för att fastställa och genomföra denna på grundval av de allmänna och strategiska riktlinjer som Europeiska rådet har fastställt (artikel 13.2 i det ändrade EU-fördraget). Den höge representanten ska, vid sidan av rådet, säkerställa enhällighet, konsekvens och effektivitet i unionens handlande. Enligt en ny bestämmelse ska GUSP genomföras av den höga representanten och medlemsstaterna med utnyttjande av

nationella resurser och unionens resurser (artikel 13.3 i det ändrade EU-fördraget). Prop. 2007/08:168

Den viktigaste förändringen på detta område är inrättandet av en ny post som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Den höga representanten får en central roll när det gäller att formulera och genomföra GUSP. Den höga representanten kommer att överta ordförandeskapslandets roll som ordförande i rådet när utrikesministrarna sammanträder och ska även representera unionen externt, vilket idag görs gemensamt av kommissionären för utrikes frågor, rådets höge representant och ordförandeskapets utrikesminister. Enligt en ny bestämmelse ska således den höge representanten, som är ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor, genom sina förslag bidra till utformningen av GUSP och se till att de beslut som antas av Europeiska rådet och rådet genomförs (artikel 13a.1 i det ändrade EU-fördraget). Unionen ska företrädas av den höge representanten i frågor som rör GUSP. Den höge representanten ska på unionens vägnar föra den politiska dialogen med tredje part och framföra unionens ståndpunkt i internationella organisationer och vid internationella konferenser (artikel 13a.2 i det ändrade EU-fördraget).

När den höga representanten uppfyller sitt mandat, ska denne stödja sig på en europeisk avdelning för yttre åtgärder (utrikestjänst). Denna avdelning ska samarbeta med medlemsstaternas diplomattjänster och ska bestå av tjänstemän från berörda avdelningar inom rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster. Hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta ska anges i ett beslut som antas av rådet. Rådet ska besluta på förslag av den höge representanten efter att ha hört Europaparlamentet och efter kommissionens godkännande (artikel 13a.3 i det ändrade EU-fördraget).

Liksom tidigare får rådet utse en särskild representant som ska ha mandat för särskilda politiska frågor. En nyhet är att detta nu ska ske på förslag av den höge representanten. Den särskilda representanten ska utöva sitt mandat under ledning av den höga representanten (artikel 18 i det ändrade EU-fördraget).

Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik ska på begäran avge yttrande till rådet och den höge representanten och kommittén ska på rådets och den höge representantens ansvar utöva politisk kontroll och strategisk ledning av krishanteringsinsatser (artikel 25 i det ändrade EU-fördraget).

Bestämmelserna om Europaparlamentet revideras, men den grundläggande ansvarsfördelningen mellan rådet och Europaparlamentet inom GUSP kvarstår oförändrad. Europaparlamentet får även fortsättningsvis en rådgivande roll. Ordförandeskapets uppgift att informera parlamentet övergår till den höga representanten (artikel 21 i det ändrade EU-fördraget). I artikel 11.1 i det ändrade EU-fördraget slås det fast att EU-domstolen saknar jurisdiktion över utrikes- och säkerhetspolitiken, med två undantag (gränsdragning mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och andra politikområden samt sanktioner mot enskilda).

I en *gemensam förklaring (13) om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken* anges att bestämmelserna i det ändrade EU-fördraget

som avser GUSP, den höga representanten och en avdelning för yttre åtgärder inte påverkar medlemsstaternas nuvarande ansvar för utformningen och genomförandet deras utrikespolitik och inte heller deras nationella representation i tredje länder och internationella organisationer.

I en *gemensam förklaring (14) om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken* anges att utöver de regler och förfaranden som anges i artikel 11.1 i det ändrade EU-fördraget, kommer de nya bestämmelserna om GUSP inte att påverka varje medlemsstats nuvarande rättsliga grund, ansvar och befogenheter i fråga om att genomföra sin utrikespolitik. Bestämmelserna om GUSP ger inte kommissionen några nya befogenheter att ta initiativ till beslut eller Europaparlamentet en utökad roll.

(Se artiklarna 1.27, 1.29–1.30, 1.37, 1.40 och 1.44 i Lissabonfördraget.)

### *Beslutsinstrument och beslutsregler*

De båda beslutsinstrumenten gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter på GUSP-området ersätts med beslut. Antagandet av lagstiftningsakter undantas uttryckligen (artiklarna 11.1 andra stycket och 15b.1 i det ändrade EU-fördraget).

Bestämmelserna om initiativrätten revideras. För närvarande kan varje medlemsstat eller kommissionen lägga fram förslag till rådet. Detta ändras så att varje medlemsstat, den höga representanten eller den höga representanten med stöd av kommissionen kan lägga fram initiativ eller förslag till rådet. Ordförandeskapets nuvarande ansvar att vid behov kalla till extra rådsmöten överförs till den höga representanten (artikel 15a i det ändrade EU-fördraget).

Huvudregeln, att beslut ska fattas med enhällighet, kvarstår (artikel 15b.1 i det ändrade EU-fördraget). Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet vid genomförande av tidigare beslut och vid utnämning av särskilda representanter, liksom på grundval av beslut där Europeiska rådet angivit strategiska ramar, kvarstår. Kvalificerad majoritet ska nu även gälla vid förslag som den höga representanten lägger fram på begäran från Europeiska rådet. Dessutom skapas en ny generell bestämmelse som anger att Europeiska rådet genom enhälligt beslut ska kunna utvidga tillämpningen av omröstning med kvalificerad majoritet till andra fall, utöver de som nämns ovan. En medlemsstat ska dock även fortsättningsvis kunna avstå från att delta i ett beslut och därmed inte heller vara förpliktad att tillämpa beslutet, s.k. konstruktivt avstående. I frågor där beslut ska fattas med kvalificerad majoritet ska en enskild medlemsstat, liksom fallet är i dag, kunna förhindra ett beslut med hänvisning till skäl av vital betydelse som rör nationell politik. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet ska liksom i dag inte tillämpas i frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser (artikel 15b i det ändrade EU-fördraget).

(Se artiklarna 1.28 och 1.31–1.34 i Lissabonfördraget.)

Nuvarande bestämmelser om medlemsstaternas plikt att informera och samråda med varandra i alla frågor av allmänt intresse revideras och förstärks. Genom Lissabonfördraget åläggs medlemsstaterna att samråda med varandra innan de vidtar någon åtgärd som kan påverka unionens intressen. Det anges vidare att när Europeiska rådet eller rådet har fastställt unionens gemensamma inställning, ska den höga representanten och medlemsstaternas utrikesministrar samordna sin verksamhet i rådet (artikel 16 i det ändrade EU-fördraget). Inom ramen för denna bestämmelse ska också medlemsstaternas beskickningar och unionens delegationer i tredjeländer och vid internationella organisationer samarbeta sinsemellan och bidra till utformningen och genomförandet av den gemensamma inställningen (artikel 16 i det ändrade EU-fördraget).

Bestämmelserna om samordning vid internationella organisationer revideras så att de ger den höga representanten mandat att leda samordningen. När EU har en gemensam position i en fråga på dagordningen för FN:s säkerhetsråd, ska de medlemsstater som också ingår i säkerhetsrådet begära att den höga representanten för unionens talan (artikel 19 i det ändrade EU-fördraget).

(Se artiklarna 1.35 och 1.38 i Lissabonfördraget.)

#### *Gränsdragning mellan GUSP och övriga politikområden*

Eftersom pelarstrukturen tas bort, revideras den bestämmelse som skyddar unionens andra politikområden från kompetensöverträdelser av GUSP. I artikel 25b i det ändrade EU-fördraget anges således att GUSP inte ska påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 2b-2e i EUF-fördraget.

På samma sätt ska genomförandet av den politik som avses i ovan nämnda artiklar inte påverka tillämpningen av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utförandet av unionsbefogenheterna i kapitel 2.

EU-domstolen har jurisdiktion över bestämmelsen (artikel 11.1 i det ändrade EU-fördraget och artikel 240a i EUF-fördraget). (Se artiklarna 1.27, 1.45 och 2.223 i Lissabonfördraget.)

#### *Finansiering av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken*

Genom Lissabonfördraget införs nya bestämmelser om finansiering av brådskande åtgärder inom GUSP. Ett särskilt förfarande för att garantera snabb tillgång till anslag i unionens budget ska fastställas av rådet. Insatser som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser ska även fortsättningsvis finansieras utanför unionens gemensamma budget (artikel 28.3 i det ändrade EU-fördraget).

Dessutom inrättas en startfond, utanför unionens budget, för finansiering av förberedande aktiviteter inför krishanteringsinsatser, inklusive militära krishanteringsinsatser. Fonden ska finansieras genom

bidrag från medlemsstaterna. Rådet kan bemyndiga den höga representanten att utnyttja fonden för förberedande aktiviteter för krishanteringsinsatser som inte ska belasta unionens budget. Närmare bestämmelser för upprättande och finansiering av fonden ska antas av rådet med kvalificerad majoritet efter förslag från den höga representanten (artikel 28.3 i det ändrade EU-fördraget).

(Se artikel 1.47 i Lissabonfördraget.)

### 25.3 Bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

**Sammanfattning:** Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken vidareutvecklas och effektiviseras krishantering som en uppgift för unionen, så att det täcker in såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser. Genom Lissabonfördraget införs också två nya samarbetsformer som syftar till att förbättra medlemsstaternas möjligheter att bidra med militära resurser till unionens krishanteringsförmåga. Det rör sig dels om en gemensam byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrån), dels ett s.k. permanent strukturerat samarbete öppet för alla medlemsstater. För att ett gemensamt försvar ska kunna upprättas, krävs även fortsättningsvis enhälligt beslut av Europeiska rådet och godkännande enligt nationella konstitutionella bestämmelser. Det tydliggörs att bestämmelsen om ett gemensamt försvar, liksom bestämmelsen om stöd och bistånd i händelse av ett väpnat angrepp, inte ska inverka på militärt alliansfria medlemsstaters säkerhetspolitiska hållning.

**Remissinstanserna:** *Försvarsmakten (FM)* anser att Lissabonfördraget lyfter fram den Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, men att den mellanstatliga karaktären i detta samarbete kvarstår varför fördraget inte medför några grundläggande eller förpliktigande förändringar för FM:s deltagande. FM konstaterar dock att Lissabonfördraget innehåller delar som kan komma att påverka FM, främst genom inrättandet av ett s.k. permanent strukturerat samarbete. *Säkerhets- och Försvarsföretagen (SOFF)* anser att formaliseringen av Europeiska försvarsbyrån är positiv, men betonar att Sverige bör medverka till att byrån har en verksamhetsinriktning som är relevant för landet. *Försvarets materielverk (FMV)* anser att Europeiska försvarsbyråns ställning tydliggörs genom att den fördragsfästs, vilket i kombination med övriga förändringar på det säkerhets- och försvarspolitiska området kan innebära att försvarsbyråns ställning stärks. FMV anser dock att beskrivningen av Europeiska försvarsbyrån och dess roll inte skiljer sig från vad som redan har lagts fast inom EU. *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen* och *Riksorganisationen Verdandi* är negativa till att EU upprättar en europeiska försvarsbyrå. *Attac Sverige* anser att den svenska alliansfriheten inte är förenlig med skrivningarna om en gemensam säkerhets- och försvarspolitik. *Riksorganisationen Verdandi* ställer sig avvisande till ett gemensamt försvar och tar absolut avstånd från att

medlemsstaterna ska förbinda sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet. Även *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (Svenska Freds)* anser att Sverige omöjligt kan gå med på att det slås fast att unionen kommer att utveckla ett gemensamt försvar. Svenska Freds anser att detta inte är förenligt med regeringens officiella politik om att Sverige ska förbli ett militärt alliansfritt land och att EU inte ska utvecklas till en försvarsallians. Formuleringen om att medlemsstaterna är skyldiga att ge stöd och bistånd med alla till buds stående medel om ett medlemsland utsätts för väpnat angrepp är, enligt Svenska Freds, mer långtgående än det ömsesidiga försvarsåtagande som finns inom NATO. *EU-kritiska Centernätverket* anser att det genom Lissabonfördraget skapas en EU-krigsmakt med upprustningskrav och ömsesidiga försvarsförpliktelser.

**Bakgrund:** Som en del i arbetet med att vidareutveckla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) har EU:s medlemsstater sedan år 1999 arbetat med att bygga upp en civil och militär krishanteringsförmåga för unionen. Syftet är att unionen ska kunna genomföra fredsfrämjande insatser i kris- och konfliktdrabbade områden utanför unionens gränser. Dessa s.k. Petersbergsuppgifter kan innefatta räddningsinsatser och stöd till humanitära insatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder (artikel 17.2 i nu gällande EU-fördrag). År 2003 genomförde EU sina första krishanteringsinsatser. EU har sedan dess engagerat sig i flera civila och militära krishanteringsinsatser.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, som är en integrerad del av GUSP, regleras mycket översiktligt i EU-fördraget (artikel 17). De senaste årens arbete med att utveckla en krishanteringsförmåga har främst utvecklats genom olika sekundärakter (t.ex. gemensamma åtgärder och rådsbeslut) inom ramen för avdelning V i EU-fördraget och genom utarbetad praxis på området.

## Förhandlingsresultatet

I EU-fördragets avdelning V, kapitel 2, införs ett nytt avsnitt 2 med rubriken ”Bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik”. Under detta avsnitt återfinns dels ett antal bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som redan finns i nu gällande EU-fördrag eller som speglar en existerande praxis på området, dels nya bestämmelser som på olika sätt vidareutvecklar samarbetet (artiklarna 28a-28e i det ändrade EU-fördraget). De nya bestämmelserna innebär att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik blir mer detaljreglerad. Den mellanstatliga karaktären på samarbetsområdet behålls dock.

Krishanteringsuppgifterna, de s.k. Petersbergsuppgifterna, vidareutvecklas så att de tydligare täcker in både unionens konfliktförebyggande verksamhet och dess fredsfrämjande arbete med både civila och militära medel. I en särskild bestämmelse anges att rådet ska få möjlighet att ge en grupp medlemsstater i uppdrag att genomföra sådana uppgifter, om inte alla medlemsstater vill eller kan delta i en viss krishanteringsinsats (artikel 28a.5 i det ändrade EU-fördraget). Denna

möjlighet finns i praktiken redan i dag. En europeisk byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel inrättas (Europeiska försvarsbyrån) (artikel 28a.3 i det ändrade EU-fördraget). En ny samarbetsform benämnd permanent strukturerat samarbete inrättas också (artikel 28a.6 i det ändrade EU-fördraget).

Genom Lissabonfördraget kommer den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna att leda till ett gemensamt försvar först när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta och medlemsstaterna antagit beslutet i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser (artikel 28a.2 i det ändrade EU-fördraget).

I en *gemensam förklaring (13)* och en *gemensam förklaring (14)* om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken erinras om att de bestämmelser som styr den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna inte påverkar den särskilda karaktären hos medlemsstaternas säkerhets- och försvarspolitik.

(Se artiklarna 1.48– 1.49 i Lissabonfördraget.)

### *Grundläggande principer som fördragsfästs*

En grundläggande princip, som politiskt lades fast redan vid Europeiska rådet i Helsingfors den 10-11 december 1999, har varit att EU:s militära krishanteringsinsatser inte ska genomföras av en EU-armé. De ska i stället genomföras med hjälp av EU-ledda styrkor, som består av nationella resurser som medlemsstaterna frivilligt ställer till unionens förfogande för viss tid och för specifika insatser. På samma sätt har all planering för civila krishanteringsinsatser byggt på att medlemsstaterna ställer civil personal till unionens förfogande. Denna princip fördragsfästs nu genom att det uttryckligen anges att Petersbergsuppgifterna ska genomföras med civila och militära resurser som tillhandahålls av medlemsstaterna (artikel 28a.1 i det ändrade EU-fördraget).

En annan grundläggande princip, som hittills utgjort praxis, är det frivilliga deltagandet i EU-ledda krishanteringsinsatser. Varje medlemsstat avgör från fall till fall om den vill delta aktivt med civila eller militära resurser. Det innebär att det ibland kan vara en mindre grupp av medlemsstater som genomför en insats. Så skedde t.ex. när unionen sommaren 2003, efter en begäran från FN, genomförde en fredsfrämjande insats i Demokratiska republiken Kongo. Även denna princip fördragsfästs nu. I det ändrade EU-fördraget anges att rådet kan anförtro genomförandet av en krishanteringsinsats åt en grupp av medlemsstater (artikel 28a.5 och 28c.1 i det ändrade EU-fördraget).

Det har hittills förutsetts att alla unionens medlemmar ska dela den politiska kontrollen under en pågående krishanteringsinsats, även om den genomförs av en begränsad grupp av medlemsstater. Detta förs in som en ny bestämmelse i det ändrade EU-fördraget, som anger att rådet regelbundet ska informeras om hur insatsen fortskrider och att rådet ska fatta nya nödvändiga beslut ifall omständigheterna kräver det (artikel 28c.2 i det ändrade EU-fördraget). Detta innebär att den politiska kontrollen finns kvar hos unionens medlemsstater.

(Se artiklarna 1.48–1.50 i Lissabonfördraget.)



Beslut om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, inklusive sådana beslut som rör inledandet av en krishanteringsinsats, ska enligt det ändrade EU-fördraget alltid fattas enhälligt av rådet (artikel 28a.4 i det ändrade EU-fördraget).

De undantag från huvudregeln som möjliggör beslutsfattande med kvalificerad majoritet i vissa situationer inom GUSP, kommer inte att gälla för beslut inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (artikel 28a.4 i EUF-fördraget).

I det ändrade EU-fördraget anges att förslag och initiativ till beslut som rör den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken kan läggas fram av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik eller av en medlemsstat. Den höga representanten får, vid behov gemensamt med kommissionen, föreslå att såväl nationella resurser som unionens instrument används (artikel 28a.4 i det ändrade EU-fördraget).

Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) utövar enligt det ändrade EU-fördraget bl.a., på rådets ansvar, politisk kontroll och strategisk ledning av krishanteringsinsatser. Detta ska även ske på den höga representantens ansvar. Enligt en *gemensam förklaring (9) till artikel 9c.9 i fördraget om Europeiska unionen om Europeiska rådets beslut om utövande av rådets ordförandeskap* avser Europeiska rådet, när Lissabonfördraget träder i kraft, att fatta ett europeiskt beslut om utövande av ordförandeskapet i rådet. Detta beslut avser även förändra ordförandeskapet i KUSP, så att det roterande ordförandeskapet ersätts av en företrädare för unionens höga representant. Bestämmelserna om KUSP:s roll i övrigt, inklusive möjligheten för rådet att i vissa situationer delegera beslutsrätt till KUSP, motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser i EU-fördraget.

(Se artiklarna 1.33–1.34 och 1.49 i Lissabonfördraget.)

#### *Vidareutvecklade Petersbergsuppgifter*

Som övergripande ram för EU:s krishanteringsinsatser anges i det ändrade EU-fördraget att unionen ska kunna genomföra insatser utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga (artikel 28a i det ändrade EU-fördraget). Detta är helt i enlighet med den praxis som utvecklats på området och helt i linje med det arbete som hittills bedrivits med att utveckla en krishanteringsförmåga för EU.

Inom denna övergripande ram anges ett antal mer specifika uppgifter som ska inbegripa gemensamma insatser för avrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeland i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium (artikel 28b i det ändrade EU-fördraget). De uppdrag som medlemsstaterna genomför kan inbegripa

resurser på såväl det civila, t.ex. polisiära åtgärder, rättsstatsstöd och räddningstjänst, som det militära området.

Petersbergsuppgifterna vidareutvecklas därmed genom Lissabonfördraget och inkluderar nu uttryckligen uppgifter både före, under och efter en konflikt, t.ex. genom att både konfliktförebyggande insatser och stabiliseringsinsatser efter konflikter omnämns. Detta sker dock inom den övergripande ram som hittills utgjort praxis.

Det ändrade EU-fördraget anger att den höga representanten ska sörja för samordningen av de civila och militära aspekterna av dessa insatser (artikel 28b.2 i EU-fördraget).

(Se artikel 1.49 i Lissabonfördraget.)

### *Förbättrad militär krishanteringsförmåga*

Genom Lissabonfördraget införs två nya samarbetsformer i EU-fördraget som syftar till att förbättra medlemsstaternas möjligheter att bidra med effektiva militära resurser till unionens krishantering. Dessa utgör en del av strävan att förbättra förmågan till fredsfrämjande insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (artiklarna 28a.3 och 28a.6 i det ändrade EU-fördraget).

Den första nya samarbetsformen är inrättandet av en europeisk byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrån). Byråns uppgifter ska vara att identifiera de operativa behoven, främja åtgärder för att tillgodose dessa, bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas, delta i utformningen av en europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel samt för att hjälpa rådet att utvärdera om de militära resurserna har förbättrats (artikel 28a.3 i det ändrade EU-fördraget). Byrån förutses också kunna bidra till att identifiera och utvärdera förmågeutvecklingen på grundval av de åtaganden som medlemsstaterna själva valt att göra vad gäller krishanteringsinsatser.

Denna byrå inrättades som ett mellanstatligt samarbete av rådet i den gemensamma åtgärden 2004/551/GUSP av den 12 juli 2004. Den påbörjade sitt arbete under år 2004. Därmed kommer Lissabonfördraget främst att fördragsfästa ett existerande EU-organ. Byråns övergripande inriktning och verksamhet fördragsfästs (artikel 28d.1 i det ändrade EU-fördraget). Byrån ska vara öppen för alla medlemsstater, och rådet ska besluta med kvalificerad majoritet om stadgan för byrån, dess säte samt detaljerade regler för dess verksamhet. Inom ramen för byrån kan en mindre grupp av länder verka för att genomföra särskilda projekt. Byrån ska vid behov fullgöra sina uppgifter i samråd med kommissionen. Den närmare avgränsningen av vilka beslut som ska fattas med kvalificerad majoritet får bedömas i ljuset av den övergripande bestämmelsen som anger att alla beslut om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik fattas med enhällighet (artikel 28a.4 i det ändrade EU-fördraget).

Den andra nya samarbetsformen benämns ett permanent strukturerat samarbete (artikel 28a.6 i det ändrade EU-fördraget). Samarbetet ska vara öppet för alla medlemsstater som vill åta sig att dels intensifiera sitt

arbete med att förbättra de militära resurser de ställer till unionens förfogande, dels ha förmåga att kunna tillhandahålla snabbinsatsstyrkor (antingen nationellt eller genom ett multinationellt samarbete) för unionens krishanteringsinsatser. Snabbinsatsstyrkorna ska särskilt kunna användas om FN begär hjälp med brådskande insatser.

De medlemsstater som väljer att ingå i det strukturerade samarbetet ska gemensamt utnyttja och i förekommande fall specialisera sina försvarsresurser och vidta konkreta åtgärder för att öka styrkornas interoperabilitet, flexibilitet och transportförmåga (*protokollet om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel 28a i fördraget om Europeiska unionen*).

Det strukturerade samarbetet påverkar inte de bestämmelser som anger att det krävs ett enhälligt rådsbeslut för att genomföra en EU-ledd krishanteringsinsats (artikel 28a.6 i det ändrade EU-fördraget).

De stater som väljer att ingå i det strukturerade samarbetet från början ska anmäla detta till rådet och den höga representanten. Efter att ha hört den höga representanten ska rådet, med kvalificerad majoritet, besluta om att upprätta samarbetet (artikel 28e.1 och 2 i det ändrade EU-fördraget). Om en medlemsstat som väljer att inte delta från början vill ansluta sig vid ett senare tillfälle ska rådet bekräfta dennes deltagande efter att ha hört den höga representanten. Detta beslut ska fattas med kvalificerad majoritet bland de redan deltagande staterna (artikel 28e.3 i det ändrade EU-fördraget). Om en deltagande stat vill lämna samarbetet ska den underrätta rådet, som då ska notera att deltagandet upphör (artikel 28e.5 i det ändrade EU-fördraget). Om en deltagande medlemsstat inte längre uppfyller de kriterier och åtaganden som samarbetet omfattar kan rådet besluta att tillfälligt upphäva dess deltagande. Ett sådant beslut fattas med kvalificerad majoritet bland de redan deltagande staterna, förutom den berörda medlemsstaten (artikel 28e.4 i det ändrade EU-fördraget).

Alla andra beslut inom ramen för det strukturerade samarbetet ska fattas med enhällighet bland de deltagande staterna (artikel 28e.6 i det ändrade EU-fördraget).

(Se artiklarna 1.49–1.50 i Lissabonfördraget.)

#### *Frågan om ett möjligt framtida gemensamt försvar*

EU-fördraget har sedan dess tillkomst i Maastricht innehållit en bestämmelse om möjligheten att den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik i framtiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. Genom Amsterdamfördraget tillkom en bestämmelse om att så endast kunde ske om Europeiska rådet beslutade det (artikel 17.1 i nu gällande EU-fördrag).

Lissabonfördraget anger att den gemensamma försvarspolitiken kommer att leda till ett gemensamt försvar, men anger att detta ska ske först när Europeiska rådet enhälligt fattar ett sådant beslut. Det anges vidare, på samma sätt som i nu gällande EU-fördrag, att ett sådant beslut även kräver att medlemsstaterna antar detta beslut i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser (artikel 28a.2 i det ändrade EU-fördraget). Därmed kan det inte fattas något beslut om ett gemensamt försvar i

framtiden, om inte alla medlemsstater så skulle önska. Det innebär att villkoren för att EU skulle kunna besluta om ett gemensamt försvar är oförändrade. Det framgår även att bestämmelsen inte ska påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

I en ny bestämmelse anges att om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Samtidigt anges att detta inte ska inverka på den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik (artikel 28a.7 i det ändrade EU-fördraget). Denna bestämmelse klargör att inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska hindra de medlemsstater som vill föra t.ex. en militärt alliansfri politik. Regeringen anser således att denna bestämmelse inte innebär några former av försvarsförplikelser för militärt alliansfria medlemsstater som Sverige.

(Se artiklarna 1.49–1.50 i Lissabonfördraget.)

## 25.4 Unionens yttre åtgärder på andra områden än den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

### 25.4.1 Den gemensamma handelspolitiken

**Sammanfattning:** Genom Lissabonfördraget införs en del ändringar på den gemensamma handelspolitikens område. Beslut med kvalificerad majoritet ska användas på fler delområden och Europaparlamentet ges en förstärkt roll. Medlemsstaterna behåller dock under vissa förutsättningar sin möjlighet till veto vad gäller avtal som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, tjänster som avser utbildning, sociala tjänster och tjänster som avser hälso- och sjukvård. Unionen ges exklusiv befogenhet på hela det handelspolitiska området.

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium* och *Statens kulturråd* välkomnar att hela den gemensamma handelspolitiken omfattas av exklusiv kompetens och anser att detta medför att unionen får möjlighet att agera starkare och mer effektiv gentemot tredje land och i internationella organisationer. *Sveriges exportråd* anser att tydliga uppgifter för unionen inom den gemensamma handelspolitiken är angelägna för att unionen ska kunna agera effektivt på handelspolitikens område. *Svenskt Näringsliv* anser att införandet av kvalificerad majoritet som huvudregel för tjänster är ett steg i rätt riktning, men hade föredragit att undantag inte hade gjorts för vissa områden. *Statens Kulturråd* uppskattar att möjligheten för medlemsstaterna att inlägga veto finns kvar när det gäller avtal som kan påverka den kulturella och språkliga mångfalden negativt. *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* anser att medlemsstaternas vetorätt för avtal om handel med kulturella och audiovisuella tjänster samt handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård är viktigt eftersom sådana avtal

rör kärnan i den offentliga sektorns uppdrag. *Solna stad* anser att utvecklingen på detta område bör följas noga i samarbete mellan regeringen och den lokala nivån, eftersom sådana tjänster som är viktiga för den lokala nivån kan beröras. *Statens jordbruksverk* och *Statens kulturråd* ser positivt på att Europaparlamentets roll förstärks, men *Statens jordbruksverk* framhåller att ytterligare en aktör i lagstiftningsarbetet kan göra beslutsfattandet mer komplext och mer tidskrävande. *Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (ISA)* och *Kommerskollegium* välkomnar att utländska direktinvesteringar omfattas av den gemensamma handelspolitiken och anser att det är positivt att unionen enligt artikel 188b i EUF-fördraget ska bidra till en gradvis avveckling av restriktionerna i direktinvesteringar. *ISA* anser att artikel 188b i EUF-fördraget ger stöd åt en överföring av kompetens från medlemsstaterna till unionen i dessa frågor, något som välkomnas.

**Bakgrund:** EU är en tullunion vilket i huvudsak innebär att alla tullar är avskaffade mellan medlemsstaterna och att tullarna mot länderna utanför unionen är gemensamma. EU har dessutom en gemensam handelspolitik gentemot länder utanför EU.

Artikel 131 i nu gällande EG-fördrag innehåller målformuleringen för den gemensamma handelspolitiken. Av den framgår att den gemensamma handelspolitiken reflekterar och är en naturlig följd av upprättandet av en tullunion mellan medlemsstaterna samt att målet för den gemensamma handelspolitiken är att bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln och en gradvis avveckling av begränsningar i världshandeln och en sänkning av tullmurarna.

Kärnbestämmelsen om den gemensamma handelspolitiken är artikel 133 i EG-fördraget. Artikelns omfattning och innebörd har varit omdebatterad och i viss mån svårtolkad och EG-domstolen har i flera domar och yttranden klargjort dess tillämpningsområde. EG-domstolen har bland annat slagit fast att den gemensamma handelspolitiken är en exklusiv befogenhet för gemenskapen. Vissa områden, såsom handel med kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster, sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa omfattas dock enligt uttryckliga bestämmelser i fördraget (artikel 133.6) av delad behörighet mellan gemenskapen och dess medlemsstater.

Artikel 133.1 ger en exemplifiering av innehållet i den gemensamma handelspolitiken som alltså inte är uttömmande. Den kan sägas bestå av två huvuddelar, dels en som rör unionens förhandlingar med tredje länder och med internationella organisationer om att ingå tull- och handelsavtal, dels en om unionens ensidiga möjligheter att agera, exempelvis genom att besluta om skyddsåtgärder och anti-dumpning eller anta interna regelverk om exempelvis import och export till tredjeland.

Artikel 133.2 anger att kommissionen ska lägga fram förslag för rådet om hur den gemensamma handelspolitiken ska genomföras.

I artikel 133.3 finns bestämmelser om procedurregler rörande förhandlingar om avtal. På rekommendationer av kommissionen ska rådet bemyndiga kommissionen att inleda nödvändiga förhandlingar. Kommissionen ska föra förhandlingarna i samråd med en särskild kommitté, som utsetts av rådet för att biträda kommissionen i denna uppgift (den s.k. 133-kommittén). I övrigt ska relevanta bestämmelser i

artikel 300 i EG-fördraget, som utgör den allmänna procedurbestämmelsen för ingående av internationella avtal, tillämpas.

Artikel 133.4 fastslår att rådet som huvudregel ska besluta med kvalificerad majoritet när det utövar sina befogenheter enligt artikeln.

Enligt artikel 133.5 ska artikel 133.1-4 även tillämpas på förhandlingar om och ingående av avtal på områden som rör handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter. Även i dessa fall ska rådet som huvudregel besluta med kvalificerad majoritet. Ett undantag görs dock för det fallet att avtalet omfattar bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att anta interna regler eller om ett sådant avtal avser ett område där gemenskapen ännu inte utövat sina befogenheter enligt EG-fördraget genom att anta interna bestämmelser. I ett sådant fall är omröstningsregeln enhällighet. Artikel 133.5 ska inte påverka medlemsstaternas rätt att behålla och ingå avtal med tredjeland eller internationella organisationer under förutsättning att gemenskapsrätten och andra relevanta internationella avtal respekteras.

Ett viktigt undantag vad gäller gemenskapens befogenhet finns i artikel 133.6. Enligt denna punkt ska avtal som berör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster samt sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa omfattas av delad befogenhet mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Sådana avtal måste enligt nu gällande ordning ingås både av gemenskapen och av varje medlemsstat. Detta hänger särskilt samman med det förbud mot harmonisering som finns i andra artiklar i fördraget på områdena folkhälsa, utbildning och kultur. Denna punkt innehåller också ett uttryckligt förbud för rådet att ingå avtal som går utöver den interna befogenheten. I punktens sista stycke anges att avtal på transportområdet regleras i särskild ordning.

Artikel 133.7 ger en möjlighet att utvidga artikelns tillämpningsområde till att omfatta internationella förhandlingar och avtal om immateriella rättigheter i den mån de inte redan omfattas av artikeln.

**Förhandlingsresultatet:** Den gemensamma handelspolitiken flyttas till avdelning II under rubriken ”Den gemensamma handelspolitiken” i EUF-fördragets femte del om unionens yttre åtgärder. Under denna avdelning införs artiklarna 188b och 188c. Artikel 188b motsvarar artikel 131 och artikel 188c motsvarar artikel 133 i nu gällande EG-fördrag.

I artikel 3 i EUF-fördraget anges att unionen ska ha exklusiv befogenhet på den gemensamma handelspolitikens område.

Målen med den gemensamma handelspolitiken beskrivs i artikel 188b i EUF-fördraget. Genom ett tillägg i bestämmelse anges att en gradvis avveckling av restriktionerna nu inte bara ska ske i den internationella handeln och en sänkning av tullmurarna utan även i utländska direktinvesteringar (artikel 188b.1 i EUF-fördraget).

Artikel 188c i EUF-fördraget innehåller ett antal viktiga ändringar. Unionen ges uttryckligen en befogenhet att förhandla och ingå avtal på områdena handel med tjänster, immateriella rättigheter och utländska direktinvesteringar. Det har även införts en ny bestämmelse med innebörden att den gemensamma handelspolitiken ska föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder (artikel 188c.1 i EUF-fördraget).

Europaparlamentet får en förstärkt roll jämfört med vad som gäller idag. Enligt de ändrade bestämmelserna ska åtgärder, som anger inom

vilken ram den gemensamma handelspolitiken ska genomföras, beslutas gemensamt av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Omröstningsregeln i rådet vid ordinarie lagstiftningsförfarande är kvalificerad majoritet. Idag är Europaparlamentet inte delaktig.

Om inget särskilt anges ska avtal, som förhandlas fram och ingås med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer, följa procedurreglerna i artikel 188n i EUF-fördraget. Av artikeln följer att Europaparlamentet ska godkänna alla avtal som avser områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket alltså gäller den gemensamma handelspolitiken. Som en följd av Europaparlamentets förstärkta roll ska kommissionen inte bara informera den särskilda kommittén om läget i internationella förhandlingar utan även Europaparlamentet (artikel 188c.3 i EUF-fördraget).

När rådet beslutar om förhandlingar och ingående av avtal ska detta ske med kvalificerad majoritet (artikel 188c.4 i EUF-fördraget). Denna huvudregel är föremål för vissa undantag.

I det fall enhällighet krävs internt för att anta regler på områdena handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter samt utländska direktinvesteringar, så ska enhällighet även gälla externt i samband med förhandlingar och ingående av avtal som berör dessa områden. Rådet ska även besluta med enhällighet på områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, om dessa avtal riskerar att negativt påverka unionens kulturella och språkliga mångfald. Enhällighet ska också gälla vid förhandlingar om och ingående av avtal på områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om avtalen riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar att tillhandahålla dessa tjänster (artikel 188c.4 i EUF-fördraget). Dessa bestämmelser utgör en avvägning mellan effektivitet i handelspolitiken och värnande om nationella intressen.

Lissabonfördraget innebär vidare att förhandlingar och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård inte längre kommer att vara föremål för delad behörighet mellan unionen och dess medlemsstater utan omfattas av de allmänna principerna för den gemensamma handelspolitiken, dvs. att unionen har exklusiv befogenhet. I artikel 2b.1e i EUF-fördraget anges också uttryckligen att unionen ska ha exklusiv befogenhet på den gemensamma handelspolitikens område.

Förhandlingar om och ingående av internationella avtal på transportområdet ska även fortsättningsvis omfattas av andra bestämmelser i EUF-fördraget (artikel 188c.5 i EUF-fördraget).

Slutligen anges att utövandet av de befogenheter som unionen tilldelats genom denna artikel inom den gemensamma handelspolitiken inte ska påverka fördelningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna och inte heller ska medföra någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i den utsträckning som fördraget utesluter en sådan harmonisering (artikel 188c.6 i EUF-fördraget).

Sammanfattningsvis innebär förändringarna, enligt regeringens bedömning, att unionen kommer att kunna agera starkare och mer effektivt visavi tredjeländer och i internationella organisationer på handelspolitikens område och då särskilt inom världshandelsorganisationen WTO.

Handelsavtal tas också upp i avsnitt 7 om konstitutionella förutsättningar för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (7.2.6) (Se artiklarna 2.156–2.158 i Lissabonfördraget.)

#### 25.4.2 Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd

**Sammanfattning:** Gemensamma mål och principer införs för unionens yttre agerande inklusive utvecklingssamarbete, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete samt humanitärt bistånd. En särskild rättslig grund skapas för åtgärder på området humanitärt bistånd, vilken fördragsfäster vad som redan gäller på detta område.

**Remissinstanserna:** *Svenska Röda Korset*, *Svenska kyrkan*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *CONCORD Sverige* och *Sveriges Kristna Råd* välkomnar att målen för utvecklingssamarbete med tredjeland utvecklats och att fattigdomsbekämpningen sätts som det främsta målet inom detta samarbete. *CONCORD Sverige* anser att Sverige bör verka för att utvecklingspolitiken ges en självständig och jämbördig status i förhållande till övriga politikområden. *Statens räddningsverk* och *Svenska Röda Korset* är positiva till att humanitärt bistånd får en egen rättslig grund i artikel 188j i EUF-fördraget. *Svenska Röda Korset* noterar med tillfredsställelse hänvisningarna till internationell rätt och principerna om neutralitet, opartiskhet och icke-diskriminering liksom att unionens humanitära biståndsinsatser ska vara samordnade och i tillämpliga fall genomförs i samråd med internationella organisationer och organ. Beträffande den europeiska frivilligkåren för humanitära insatser anser *Svenska Röda Korset* generellt att internationell personal vid humanitära insatser bör vara en expertresurs och att frivilligresurser mobiliseras bäst och kostnadseffektivast i insatsområdet. *Svenska kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd* är tveksamma till inrättandet av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd och anser att den i stället bör beredas utrymme inom utvecklingsbiståndet.

**Bakgrund:** Utvecklingssamarbetet genom gemenskapen grundar sig på artiklarna 177–181 i nu gällande EG-fördrag. Samarbetet med Afrika söder om Sahara, Västindien och Stilla Havsområdet har dock varit undantaget från fördragets bestämmelser och samarbetet med dessa länder har i stället reglerats genom mellanstatliga avtal (för närvarande Cotonou-avtalet). Utvecklingssamarbetet har genom åren kommit att breddas och fått delvis nytt innehåll. Genom Nicefördraget utvecklades samarbetet till att även omfatta länder som inte är utvecklingsländer (artikel 181a i EG-fördraget). Gemenskapen ska beakta målen för utvecklingssamarbetet då den genomför politik som kan beröra utvecklingsländerna, dvs. ett så kallat samstämmigt agerande mellan olika politikområden. EU-samarbetet omfattar i dag Asien, Afrika,



## **Förhandlingsresultatet**

Genom Lissabonfördraget införs gemensamma målsättningar och principer för unionens yttre agerande inklusive utvecklingssamarbete, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete samt humanitärt bistånd. En ny avdelning III med rubriken ”Samarbete med tredjeländer och humanitärt bistånd” införs i EUF-fördragets femte del om unionens yttre åtgärder. Under denna avdelning återfinns kapitel 1 med rubriken ”Utvecklingssamarbete” (artiklarna 188d–188g), kapitel 2 med rubriken ”Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje länder” (artiklarna 188h–188i) samt kapitel 3 med rubriken ”Humanitärt bistånd” (artikel 188j).

(Se artiklarna 2.159–2.168 i Lissabonfördraget.)

### *Utvecklingssamarbetet*

Enligt artikel 188d.1 i EUF-fördraget ska unionens politik på området för utvecklingssamarbete föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder. Unionens och medlemsstaternas politik för utvecklingssamarbete ska komplettera och förstärka varandra.

Genom Lissabonfördraget lyfts fattigdomsbekämpning fram som det främsta målet inom utvecklingssamarbetet (artikel 188d.1 i EUF-fördraget).

Unionen ska, liksom enligt nu gällande bestämmelser, ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna (artikel 188d.1 i EUF-fördraget). Vidare ska unionen och medlemsstaterna, i likhet med nu gällande bestämmelser, uppfylla de åtaganden och beakta de mål som de har godkänt inom ramen för Förenta nationerna och andra behöriga internationella organisationer (artikel 188d.2 i EUF-fördraget).

Samarbetet med Afrika söder om Sahara, Stilla Havet och Västindien blir i fortsättningen inte undantaget från EUF-fördragets bestämmelser.

De åtgärder som beslutas på detta område kan gälla fleråriga program för samarbete med utvecklingsländer eller program med tematisk inriktning (artikel 188e.1 i EUF-fördraget).

Möjligheten för unionen att ingå avtal på detta område preciseras och det anges att unionen får med tredjeländer och behöriga internationella organisationer ingå alla avtal som behövs för att förverkliga de mål som avses i artikel 10a i det ändrade EU-fördraget och artikel 188d i EUF-fördraget. Detta påverkar inte medlemsstaternas behörighet att förhandla i internationella organ och ingå avtal (artikel 188d.2 i EUF-fördraget).

### *Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer*

Enligt artikel 188h i EUF-fördraget ska unionen samarbeta med andra länder än utvecklingsländer i ekonomiskt, finansiellt och tekniskt hänseende, inbegripet bistånd, i synnerhet finansiellt bistånd. Detta

samarbete ska vara förenligt med unionens utvecklingspolitik och ska genomföras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder. Unionens och medlemsstaternas åtgärder ska komplettera och förstärka varandra (artikel 188h.1 i EUF-fördraget). Rådet ska i dag med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, besluta om de åtgärder som behövs för att genomföra ett sådant samarbete. Genom Lissabonfördraget ska de åtgärder som krävs för att genomföra ett sådant samarbete beslutas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 188h.2 i EUF-fördraget). Europaparlamentets inflytande på området stärks därigenom.

Enligt en ny artikel 188i i EUF-fördraget ska rådet på förslag av kommissionen anta de beslut som krävs, om situationen i ett tredjeländ kräver att unionen lämnar omedelbart finansiellt bistånd.

### *Humanitärt bistånd*

Unionens humanitära bistånd fördragsfästs och ska även fortsättningsvis syfta till att tillfälligt lämna bistånd och stöd till befolkningen i tredjeländer som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor, samt till att skydda dessa befolkningar, för att uppfylla de humanitära behov som uppstår till följd av dessa situationer. Unionens och medlemsstaternas åtgärder ska komplettera och förstärka varandra (artikel 188j.1 i EUF-fördraget). Humanitära biståndsåtgärder ska ges enligt principerna i internationell rätt och principerna om opartiskhet, neutralitet och icke-diskriminering (artikel 188j.2 i EUF-fördraget). Det innebär bl.a. att den humanitära verksamheten ska bedrivas oberoende av politiska, ekonomiska, militära eller andra icke-humanitära intressen.

Åtgärder för att fastställa ramen för genomförandet av unionens humanitära biståndsåtgärder ska beslutas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 188j.3 i EUF-fördraget). Unionen får även med tredjeländ och internationella organisationer ingå alla avtal som behövs för att förverkliga målen. Sådana avtal ska inte påverka medlemsstaternas behörighet att ingå avtal och förhandla i internationella organ (artikel 188j.4 i EUF-fördraget).

Europeiska ungdomars bidrag till unionens humanitära biståndsinsatser ska möjliggöras genom att en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd inrättas. Kårens stadga och arbetsformer ska regleras genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 188j.5 i EUF-fördraget). Regeringen anser, såsom *Svenska Röda Korset*, att frivilligresurser i första hand bör mobiliseras lokalt och att fokus bör ligga på att stärka de professionella och verkningfulla humanitära organisationer som redan finns inom FN-systemet, Rödakorsrörelsen och bland enskilda organisationer. När en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd nu inrättas genom Lissabonfördraget, avser regeringen att verka för att kårens stadga att arbetsformer utformas på ett tillfredsställande sätt.

Kommissionen får ta alla lämpliga initiativ att främja samordningen mellan unionens och medlemsstaternas humanitära bistånds åtgärder, så att de blir effektiva och kompletterar varandra i högre grad (artikel 188j.6

i EUF-fördraget). Unionen ska se till att dess humanitära biståndsinsatser är samordnade och stämmer överens med de åtgärder som genomförs av internationella organisationer och organ, särskilt de som ingår i Förenade nationernas system (artikel 188j.7 i EUF-fördraget).

Prop. 2007/08:168

### 25.4.3 Restriktiva åtgärder

**Sammanfattning:** De nuvarande bestämmelserna om sanktioner mot tredjeländer sammanförs i en ny artikel i EUF-fördraget. En ny rättslig grund inrättas för restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

**Remissinstanserna:** *Säkerhetspolisen* är positiv till att en tydlig rättslig grund införs för riktade sanktioner samt att en rättslig prövning av dessa är möjlig.

**Bakgrund:** Bestämmelser om internationella sanktioner finns i dag i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget. Artiklarna ger EG behörighet att reglera och begränsa kapitalrörelser och betalningar i förhållande till sådana tredje länder som EU, enligt reglerna i andra pelaren, beslutat om ekonomiska sanktioner mot.

Artikel 60.2 ger också möjlighet för en ensam medlemsstat att i allvarliga och brådskande fall vidta ensidiga ekonomiska sanktioner mot ett tredjeland. Så får dock bara ske fram till dess att rådet antagit dylika sanktioner eller beslutat annorlunda.

Rådet har härutöver, beträffande ekonomiska sanktioner mot personer och enheter som saknar stark anknytning till ett tredje land, grundat sina förordningar om sanktioner på artikel 308 i EG-fördraget.

**Förhandlingsresultatet:** En ny avdelning IV med rubriken "Restriktiva åtgärder" införs i EUF-fördragets femte del om unionens yttre åtgärder.

Genom Lissabonfördraget sammanförs de nu gällande bestämmelserna om internationella ekonomiska sanktioner i en ny artikel 188k i EUF-fördraget, som ersätter artikel 300 i nu gällande EG-fördrag. Härutöver försvinner nuvarande möjlighet för medlemsstaterna att i brådskande fall vidta ensidiga sanktioner.

En nyhet är att en särskild rättslig grund om ekonomiska sanktioner mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater inrättas (artikel 188k.2 i EUF-fördraget). Som nämnts ovan används sådana sanktioner redan i viss utsträckning med stöd av artikel 308 i nu gällande EG-fördrag. Den beskrivna rättsliga grunden kodifierar denna tillämpning och markerar övergången mot riktade sanktioner.

Om ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i det ändrade EU-fördraget föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelser med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, ska den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen gemensamt lägga fram förslag till åtgärder. Åtgärderna ska antas av rådet med kvalificerad majoritet och rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta (artikel 188k.1 i EUF-fördraget).

De akter som avses i artikel 188k i EUF-fördraget ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier (artikel 188k.3 i EUF-fördraget).

En ny artikel 61h i EUF-fördraget möjliggör också restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, men denna bestämmelse gäller åtgärder inom unionens eget område som syftar till att förebygga och bekämpa terrorism (se avsnitt 23.4).

I en *gemensam förklaring (25) till artiklarna 61h och 188k i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* erinras om att grundläggande rättigheter och friheter måste respekteras. Enligt förklaringen måste beslut om restriktiva åtgärder därför, och i syfte att garantera en grundlig rättslig prövning av beslut som riktar sig mot en fysisk person eller enhet, grunda sig på klara och tydliga kriterier. Kriterierna bör vara anpassade till det specifika innehållet i varje restriktiv åtgärd.

Ända sedan nu gällande bestämmelser om restriktiva åtgärder tillkom är det praxis att medlemsstaterna så långt det är möjligt genomföra internationella sanktioner gemensamt. Detta är en både snabb och effektiv metod, som dessutom garanterar ett enhetligt genomförande inom hela unionen.

(Se artiklarna 2.169 i Lissabonfördraget.)

#### 25.4.4 Internationella avtal

**Sammanfattning:** I och med att EU får status som juridisk person och pelarstrukturen avskaffas sammanförs samtliga bestämmelser som rör förhandling och ingående av internationella avtal mellan unionen och tredjeland och internationella organisationer i en bestämmelse. Avtal som unionen ingår ska vara bindande för unionens institutioner och för dess medlemsstater.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan. *F.d. ambassadören Anders Kruse* har yttrat sig över internationella avtal. Dennes synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.8.

**Bakgrund:** De procedurregler som gäller i dag när EG ska ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer finns huvudsakligen i artikel 300 i nu gällande EG-fördrag.

Enligt huvudregeln i artikel 300 i EG-fördraget ska rådet bemyndiga kommissionen att inleda de förhandlingar som behövs. Ett sådant bemyndigande till kommissionen ska enligt huvudregeln beslutas med kvalificerad majoritet. Skulle avtalet röra sig om ett område där det krävs enhällighet för att interna regler ska kunna antas eller om avtalet rör associering av stater eller internationella organisationer innebärande ömsesidiga rättigheter och förpliktelser ska bemyndigandet till kommissionen dock tas med enhällighet. Dessa bestämmelser gäller också för rådets beslut om undertecknande och ingående av avtalet samt för rådets eventuella beslut om provisorisk tillämpning före ikraftträdandet.

Med undantag för avtal på den gemensamma handelspolitikens område ska rådet ingå avtalet efter att ha hört Europaparlamentet. När det gäller

avtal om associering av stater eller internationella organisationer som innebär ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, avtal som skapar en särskild institutionell ram genom att samarbetsförfaranden inrättas, avtal som har betydande budgetmässiga följder för gemenskapen samt sådana avtal som medför ändring av rättakter som antagits med stöd av det s.k. medbeslutandeförfarandet (vilken ju involverar Europaparlamentet) krävs dock Europaparlamentets samtycke före ingåendet.

Europaparlamentet, rådet, kommissionen eller en medlemsstat får inhämta domstolens yttrande om huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med bestämmelserna i fördraget.

När det gäller ingående av avtal inom andra och tredje pelarens områden finns procedurbestämmelser i artikel 24 i EU-fördraget.

Artikel 24 i EU-fördraget anger att om det är nödvändigt att ingå ett avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer för att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken får rådet bemyndiga ordförandelandet att inleda förhandlingar i detta syfte. Kommissionen ska om det är lämpligt biträda rådet i dessa förhandlingar. Rådet ska besluta enhälligt när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att fatta interna beslut. När avtalet syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt ska dock rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet. I överensstämmelse med vad som gäller vid beslut om genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt gäller också här att om ett medlemsland motsätter sig antagandet av ett beslut som ska antas med kvalificerad majoritet ska ingen omröstning äga rum. I stället kan rådet vända sig till Europeiska rådet, som då avgör frågan med enhälligt beslut. Till detta kommer att ett avtal inte ska vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. De övriga rådsmedlemmarna kan emellertid enas om att avtalet likväl ska gälla provisoriskt.

Bestämmelserna i artikel 24 i EU-fördraget gäller också tredje pelaren och omfattar således frågor som sorteras under avdelning VI i EU-fördraget (bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete).

**Förhandlingsresultatet:** Bestämmelserna om internationella avtal återfinns under en ny avdelning V med rubriken ”Internationella avtal” i EUF-fördragets femte del om unionens yttre åtgärder.

Genom Lissabonfördraget sammanförs samtliga bestämmelser som rör förhandling om och ingående av internationella avtal mellan EU och tredjeland och internationella organisationer (artiklarna 188I–188n i EUF-fördraget). Bestämmelserna gäller på hela unionsrättens område och omfattar således även ingående av avtal inom de områden som tidigare omfattades av andra och tredje pelaren.

Inom områdena för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 24 i det ändrade EU-fördraget), handelspolitiken (artikel 188c i EUF-fördraget) och den monetära politiken (artikel 188o i EUF-fördraget) finns dock särskilda bestämmelser.

Enligt en ny artikel 188I.1 i EUF-fördraget får unionen ingå avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer, om fördragen föreskriver att sådana avtal ska ingås eller om ingåendet av ett avtal är nödvändigt antingen för att inom ramen för unionens politik

förverkliga något av de mål som avses i fördragen, eller föreskrivs i någon av unionens rättsliga bindande akter eller kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa.

Avtal som ingås av unionen ska vara rättsligt bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna (artikel 188l.2 i EUF-fördraget).

Enligt artikel 188n i EUF-fördraget, som ersätter artikel 300 i nu gällande EG-fördrag ska rådet oavsett vilket område avtalet gäller ge bemyndigande att inleda förhandlingar, utfärda förhandlingsdirektiv och ingå avtal.

Kommissionen eller, om avtalet i huvudsak rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, den höga representanten ska lägga fram rekommendationer för rådet som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar (artikel 188l.3 i EUF-fördraget).

Med undantag för sådana avtal som endast rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska rådet höra Europaparlamentet innan det antar ett beslut om ingående av avtalet. Europaparlamentets godkännande krävs när det gäller associeringsavtal, avtal om unionens anslutning till Europakonventionen, avtal som skapar en särskild institutionell ram genom att samarbetsförfaranden inrättas, avtal som har betydande budgetmässiga följder för unionen samt avtal som gäller områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet om Europaparlamentets godkännande krävs (artikel 188n.6 i EUF-fördraget).

Rådet ska som huvudregel fatta beslut med kvalificerad majoritet under hela förfarandet, utom i frågor där enhällighet krävs för att anta en unionsakt samt för associeringsavtal och samarbetsavtal med kandidatländerna. Rådet ska även besluta med enhällighet när det gäller avtal om unionens anslutning till Europakonventionen; beslutet om det avtalets ingående träder i kraft efter det att det har godkänts av medlemsstaterna (artikel 188l.8 i EUF-fördraget).

En medlemsstat, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen får, liksom tidigare, inhämta domstolens yttrande om huruvida ett planerat avtal är förenligt med fördragen (artikel 188n.11 i EUF-fördraget).

*I en gemensam förklaring (36) till artikel 188n i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om medlemsstaternas förhandlingar om och ingående av avtal avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa, bekräftas att medlemsstaterna har rätt att ingå avtal på detta område om avtalen överensstämmer med unionsrätten.*

En artikel 188m, med motsvarande lydelse som artikel 310 i nu gällande EG-fördrag, införs i EUF-fördraget. Enligt denna artikel får unionen med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer ingå avtal som innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden.

Genom att placera samtliga bestämmelser om förfarande för förhandling och ingående av avtal under en avdelning förenklas och effektiviseras beslutsförfarandena. Detta kommer att inverka positivt på unionens roll på den internationella arenan, vilket är av yttersta vikt i internationella förbindelser med tredjeland och internationella organisationer.

(Se artiklarna 1.43, 2.170–2.174, 2.280, 2.288 och 2.292 i Prop. 2007/08:168 Lissabonfördraget.)

#### 25.4.5 Unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer

**Sammanfattning:** Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitiken och kommissionen får ansvaret för att unionen upprättar lämpliga förbindelser med internationella organisationer. Unionens delegationer i tredjeland och internationella organisationer, vilka ska representera unionen i dess helhet, ska lyda under den höga representanten.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan.

**Bakgrund:** Nu gällande EG-fördrag lägger fast att kommissionen för gemenskapens räkning ska upprätthålla lämpliga förbindelser till Förenta nationernas organ och dess fackorgan samt med alla internationella organisationer, varav Europarådet och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) särskilt anges (artiklarna 302–304 i EG-fördraget). EG-fördraget anger också att gemenskapen och medlemsstaterna ska samråda med varandra om sina biståndsprogram, även inom ramen för internationella organisationer och vid internationella konferenser.

Enligt nu gällande EU-fördrag ska medlemsstaternas ambassader och representationer och kommissionens delegationer samarbeta för att säkerställa att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken följs och genomförs (artikel 20 i EU-fördraget). Det land som innehar ordförandeposten i rådet ska företräda unionen i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs en ny avdelning VI med rubriken ”Unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeländer samt unionens delegationer” i EUF-fördragets femte del om unionens yttre åtgärder. Två nya artiklar 188p och 188q införs och ersätter artiklarna 302–304 i nu gällande EG-fördrag.

Lissabonfördraget reviderar nuvarande bestämmelser om gemensam representation i tredjeland och vid internationella organisationer.

I artikel 188p i EUF-fördraget anges att unionen – inte som hittills gemenskapen – ska upprätta samarbete i alla lämpliga former med Förenta nationernas organ och dess fackorgan, Europarådet, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) samt lämpliga förbindelser med andra internationella organisationer.

Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen ska se till att bestämmelsen genomförs. Unionens höga representant kommer även att överta den företrädarroll som idag utövas av ordförandelandet i rådet (se avsnitt 14.6).

Unionens delegationer i tredjeland och vid internationella organisationer ska representera unionen (artikel 188q.1 i EUF-fördraget). Sannolikt kommer kommissionens delegationer i tredjeland och vid

internationella organisationer att omvandlas till unionens delegationer. Unionens delegationer ska lyda under den höga representanten och de ska verka i nära samarbete med medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar (artikel 188q.2 i EUF-fördraget). Unionens delegationer får således i uppdrag att företräda unionens yttre politik i hela dess bredd men övertar inte de uppgifter som nationellt utövas av medlemsstaternas egna beskickningar i tredjeländ och vid internationella organisationer.

(Se artikel 2.175 i Lissabonfördraget.)

#### 25.4.6 Solidaritetsklausulen

**Sammanfattning:** Genom Lissabonfördraget införs en bestämmelse om att alla unionens tillgängliga instrument ska kunna utnyttjas för att förhindra terroristhot inom EU, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack samt bistå en medlemsstat som drabbas av en terroristattack, en katastrof som orsakas av människor eller en naturkatastrof. Skulle en sådan katastrof inträffa ska den utsatta medlemsstaten kunna begära hjälp och assistans från övriga medlemsstater.

**Remissinstanserna:** *Krisberedskapsmyndigheten (KBM)* välkomnar solidaritetsklausulen och dess sektorsövergripande ansats. KBM beklagar dock att klausulen inte har en mer generell beskrivning av de hot och risker som kan föranleda en aktivering av klausulen. KBM anser att klausulen kan få avsevärda konsekvenser på den svenska krisberedskapen och att ett antal frågor är viktiga att utreda närmare för att få en bättre förståelse för klausulens konsekvenser. Även *Statens räddningsverk* anser att det ännu är mycket oklart hur solidaritetsklausulen kan komma att tillämpas och tolkas. Verket anser dock att det bör stå Sverige fritt att i de aktuella fallen välja med vad och på vilket sätt, med militära eller civila resurser, som Sverige ska bidra vid en katastrof. *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (Svenska Freds)* anser att solidaritetsklausulen inte ska inbegripa militärt bistånd, i synnerhet inte för att förhindra terroristhot. En solidaritetsklausul där medlemsstaterna lovar att bistå varandra med bl.a. militära förmågor innebär, enligt Svenska Freds, att det blir svårt att skilja ett sådant åtagande från den mer traditionella formen av ömsesidigt försvarsåtagande Svenska Freds anser därmed att solidaritetsklausulen endast ska gälla en uppmaning till medlemsstaterna att ställa upp med olika civila medel.

**Bakgrund:** Nu gällande EU-fördrag innehåller inga uttryckliga bestämmelser om hur unionen eller dess medlemsstater ska agera om någon av dem skulle bli utsatt för en terroristattack eller annan katastrof. Däremot har medlemsstaterna sedan länge, bl.a. i EU-fördraget, uttryckt en allmän vilja att förstärka och utveckla den ömsesidiga solidariteten (ingressens femte stycke samt artikel 11.2 i EU-fördraget).

Ett stort antal olika instrument och samarbetsformer för att förebygga och hantera olika former av katastrofer har byggts upp eller håller på att byggas upp inom ramen för EU. Sådana instrument är naturligtvis av helt



olika karaktär beroende på vilken typ av katastrof de är avsedda att hantera och spänner över flera olika politikområden. De har upprättats med stöd i olika delar av EU-fördraget och EG-fördraget. Några exempel på befintliga samarbeten som i dag skulle kunna användas i olika typer av katastrofsituationer är polissamarbetet inom EU, räddningstjänstsamordningen, samarbetet vad avser katastrofmedicin samt solidaritetsfonden för naturkatastrofer.

**Förhandlingsresultatet:** Genom Lissabonfördraget införs en ny avdelning VIII med rubriken "Solidaritetsklausul" i EUF-fördragets femte del om unionens yttre åtgärder. I en ny artikel 188r i EUF-fördraget införs bestämmelser om en solidaritetsklausul som anger att unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.

Det anges att unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack, bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack samt bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor (artikel 188r.1 i EUF-fördraget). Regeringen vill framhålla att bestämmelsen tar hänsyn till att medlemsstaternas nationella strukturer för skydd och beredskap ser olika ut från land till land, t.ex. beträffande användningen av civila och militära resurser.

Om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter. Medlemsstaterna ska i detta syfte samordna sina åtgärder inom rådet (artikel 188r.2 i EUF-fördraget).

Närmare bestämmelser för hur unionen ska genomföra solidaritetsklausulen ska anges i ett beslut som antas av rådet på gemensamt förslag från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. När detta beslut har försvarsmässiga konsekvenser, ska rådet besluta med enhällighet. Europaparlamentet ska underrättas (artikel 188r.3 i EUF-fördraget).

Rådet ska biträdas av Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), med stöd av strukturerna inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, samt den nyinrättade ständiga kommittén för operativt samarbete. Europeiska rådet ska regelbundet utvärdera de hot som unionen utsätts för.

Solidaritetsklausulen uttrycker medlemsstaternas politiska vilja att solidariskt hjälpa varandra och innehåller inga bindande försvarsförpliktelser. I en *gemensam förklaring (37) till artikel 188r i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* anges att solidaritetsklausulen, utan att den påverkar de åtgärder som unionen har beslutat, inte är avsedd att påverka en medlemsstats rätt att välja det lämpligaste sättet att uppfylla sitt eget krav på solidaritet med den drabbade medlemsstaten.

Regeringen vill understryka att det framgår dels av artikeln att ett drabbat land självt avgör vilken typ av stöd som det kan finnas behov av, och dels av den gemensamma förklaringen att varje medlemsstat nationellt avgör hur man väljer att stödja det drabbade landet. Solidaritetsklausulen kan därmed inte jämföras med någon form av ömsesidiga försvarsförpliktelser.

(Se artikel 2.176 i Lissabonfördraget.)

## 26 Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser

### 26.1 Förfaranden för ändring av EU-fördraget och EUF-fördraget

**Sammanfattning:** Ett konventionsförfarande införs i EU-fördraget som ska tillämpas när ändringar av ett grundfördrag bereds. Ändringar i EU-fördraget och EUF-fördraget träder, i likhet med de nuvarande fördragen, i kraft efter det att de har ratificerats av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Om fyra femtedelar av alla medlemsstater inom två år efter undertecknandet av ett fördrag om ändring av EU-fördraget och EUF-fördraget har ratificerat detta fördrag och en eller flera medlemsstater har stött på problem med att ratificera detta, ska Europeiska rådet ta upp frågan.

I EU-fördraget införs nya förenklade förfaranden för att ändra i EU-fördraget och EUF-fördraget (s.k. passereller). Varje nationellt parlament kan lägga in sitt veto mot beslutet.

**Remissinstanserna:** *Unga Européer* ser mycket positivt på att större fördragsändringar alltid ska föregås av ett konventionsförfarande. *Kammarrätten i Stockholm*, *Sveriges advokatsamfund*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Riksorganisationen Verdandi* har yttrat sig över de förenklade ändringsförfarandena. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.4.

**Bakgrund:** Enligt artikel 48 i EU-fördraget ska ändringar av de fördrag som unionen bygger på träda i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. De nuvarande fördragen innehåller också vissa bestämmelser med ett förenklat förfarande för ändring, t.ex. artikel 67 i EG-fördraget.

### Förhandlingsresultatet

Genom Lissabonfördraget får artikel 48 i EU-fördraget ett nytt innehåll. Det införs bestämmelser om att EU-fördraget och EUF-fördraget kan ändras i enlighet med ett ordinarie förfarande. Fördragen kan också

ändras genom förenklade förfaranden. (Se artiklarna 1.54, 1.56 samt 2.290 i Lissabonfördraget.) Prop. 2007/08:168

### *Ordinarie ändringsförfarande*

I likhet med nu gällande bestämmelser får varje medlemsstats regering eller kommissionen förelägga rådet utkast till ändringar av EU-fördraget och EUF-fördraget (artikel 48.2–48.5 i det ändrade EU-fördraget).

Nytt är att även Europaparlamentet ska få förelägga rådet utkast till ändringar. Rådet ska översända dessa utkast till Europeiska rådet. Även medlemsstaternas nationella parlament ska tillställas utkast till ändringar.

Genom Lissabonfördraget tydliggörs att dessa utkast bl.a. kan syfta till att utöka eller minska de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen. Detta bekräftas även i en *gemensam förklaring (18) om avgränsningen av befogenheter* som konferensen antog. Härigenom blir det tydligt att förslag till ändringar även kan innebära en minskning av de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen.

När ändringar av ett grundfördrag bereds ska ett konvents förfarande tillämpas. Förfarandet motsvarar det som användes i samband med Europeiska konventet om EU:s framtid (framtidskonventet) som ledde fram till ett förslag till konstitutionellt fördrag (se avsnitt 4.1). När Europeiska rådet, efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen, med enkel majoritet har beslutat att granska de ändringar som föreslås ska Europeiska rådets ordförande sammankalla ett konvent. Konventet ska bestå av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Även Europeiska centralbanken ska höras när det är fråga om institutionella ändringar på det monetära området. Om det bara gäller smärre ändringar i fördragen kan Europeiska rådet med enkel majoritet och efter att ha fått Europaparlamentets godkännande låta bli att sammankalla konventet. Europeiska rådet ska då fastställa mandatet för regeringskonferensen. Konventet behandlar utkast till ändringar av fördragen och antar genom konsensus den rekommendation som ska överlåtas till regeringskonferensen. Regeringskonferensens suveräna ställning när det gäller att i samförstånd komma överens om ändringar i EU-fördraget och EUF-fördraget ändras inte.

Ändringar i EU-fördraget och EUF-fördraget träder i kraft efter det att de har ratificerats av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Om fyra femtedelar av alla medlemsstaterna inom två år efter undertecknandet av ett fördrag om ändring av EU-fördraget och EUF-fördraget har ratificerat detta fördrag och en eller flera medlemsstater har stött på problem med att ratificera detta, ska Europeiska rådet ta upp frågan.

### *Förenklade ändringsförfaranden*

Genom Lissabonfördraget införs nya mekanismer med förenklade förfaranden för att ändra i EU-fördraget och EUF-fördraget (s.k. passereller).

Det kan inledningsvis konstateras att de nationella parlamenten har möjlighet att motsätta sig ändringar enligt de förenklade förfarandena.

För det första ska Europeiska rådet kunna besluta om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i tredje delen i EUF-fördraget som rör unionens politik och inre åtgärder (artikel 48.6). Varje medlemsstats regering, Europaparlamentet eller kommissionen får förelägga Europeiska rådet förslag till sådana ändringar. Europeiska rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen samt Europeiska centralbanken när det gäller institutionella ändringar på det monetära området. Beslutet träder i kraft först sedan det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Besluten får inte utöka de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen.

För det andra ska Europeiska rådet när det gäller EUF-fördraget eller avdelning V med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken” i det ändrade EU-fördraget kunna besluta om övergång från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall till beslutsfattande med kvalificerad majoritet (artikel 48.7 första stycket). Här undantas beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. För det tredje ska Europeiska rådet när det gäller EUF-fördraget kunna besluta om övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 48.7 andra stycket). Europeiska rådet ska i båda fallen besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter. Varje initiativ ska av Europeiska rådet översändas till medlemsstaternas nationella parlament. Varje nationellt parlament kan lägga in sitt veto mot beslutet inom sex månader från översändandet. Beslutet får då inte antas av Europeiska rådet.

Genom Lissabonfördraget införs vidare en ny artikel 308a i EUF-fördraget som anger vilka artiklar i EUF-fördraget som undantas från tillämpningen av de förenklade ändringsförfarandena i artikel 48.7 i det ändrade EU-fördraget. De bestämmelser som undantas är följande

- unionens egna medel (artikel 269 tredje och fjärde styckena),
- finansiella perspektivet (artikel 270a.2 första stycket),
- flexibilitetsklausulen (artikel 308),
- reglerna om röstförfaranden som ska tillämpas i Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet vid tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskap i unionen (artikel 309).

De förenklade ändringsförfarandena tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.4).

## 26.2 Protokoll och bilagor

**Sammanfattning:** Till Lissabonfördraget finns en bilaga. Regeringskonferensen har vidare antagit 13 protokoll. Av protokollen är 11 nya. Ändringar har dessutom gjorts i ett flertal nu gällande protokoll.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan.

**Bakgrund:** Till det nu gällande EU-fördraget och/eller EG-fördraget och Euratomfördraget finns för närvarande 35 protokoll fogade. Vidare finns ytterligare ett protokoll om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier som inte är fogat till något särskilt fördrag.

**Förhandlingsresultatet:** Till Lissabonfördraget finns en bilaga, vilken utgör en integrerad del av fördraget. Bilagan innehåller jämförelsetabeller rörande omnumrering av bestämmelserna i det ändrade EU-fördraget och EUF-fördraget (se även avsnitt 26.5).

Regeringskonferensen har antagit 13 protokoll. Tio av dessa ska fogas till grundfördragen. Protokoll (nr 1) om ändring av de protokoll som är fogade till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och/eller fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen samt protokoll (nr 2) om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen ska fogas till Lissabonfördraget. Protokollen har samma status som de fördrag till vilka de fogas.

Av protokollen är 11 protokoll nya. Två av dessa, protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, ersätter motsvarande nu gällande protokoll. De nya protokollen är följande:

- Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (se avsnitt 15).
- Protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (se avsnitt 15).
- Protokoll om eurogruppen (se avsnitt 23.2).
- Protokoll om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel 28a i fördraget om Europeiska unionen (se avsnitt 25.3).
- Protokoll om artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 12.2).
- Protokoll om den inre marknaden och konkurrens (se avsnitt 23.1).
- Protokoll om Polens och Förenade konungarikets tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se avsnitt 12.1).
- Protokoll om utövandet av delade befogenheter (se avsnitt 13).
- Protokoll om tjänster av allmänt intresse (se avsnitt 21.2).
- Protokoll om rådets beslut om genomförande av artikel 9c.4 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 205.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt under tiden 1 november 2014–31 mars 2017 och från och med den 1 april 2017 (se avsnitt 14.4).
- Protokoll om övergångsbestämmelser (se bl.a. avsnitt 14).

Protokoll (nr 1) om ändring av de protokoll som är fogade till fördraget om Europeiska unionen, fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och/eller fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen innehåller ändringar i 26 nu gällande protokoll. Texterna i de ändrade protokollen har anpassats till den rationalisering av rättsliga instrument och beslutsprocedurer som gjorts genom

Lissabonfördraget. Hänsyn har även tagits till vissa slutsatser som den juridisk-tekniska översynen av protokollen lett fram till. I vissa protokoll har titlarna förtydligats. Följande protokoll har ändrats

- protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol,
- protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken,
- protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga,
- protokollet om lokalisering av säten för Europeiska unionens institutioner och vissa av dess organ, byråer och enheter,
- protokollet om Europeiska unionens immunitet och Privilegier,
- protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott,
- protokollet om konvergenskriterier enligt artikel 121 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,
- protokollet om vissa bestämmelser angående Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland,
- protokollet om vissa bestämmelser angående Danmark,
- protokollet om vissa uppgifter som åligger Danmarks nationalbank,
- protokollet om ordningen för CFP-francen,
- protokollet om Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar
- protokollet om tillämpning av vissa inslag i artiklarna 22a och 22b i EUF-fördraget på Förenade kungariket och Irland med avseende på området för frihet, säkerhet och rättvisa,
- protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området för frihet, säkerhet och rättvisa,
- protokollet om Danmarks ställning,
- protokollet om medlemsstaternas yttre förbindelser i fråga om passage av yttre gränser,
- protokollet om asyl för medborgare i medlemsstaterna,
- protokollet om artikel 27.2 i EU-fördraget,
- protokollet om import till Europeiska unionen av petroleumprodukter som raffinerats i Nederländska Antillerna,
- protokollet om förvärv av egendom i Danmark,
- protokollet om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna,
- protokollet om artikel 141 i EUF-fördraget,
- protokollet om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning,
- protokollet om en särskild ordning för Grönland,
- protokollet om artikel 40.3.3 i Irlands författning och
- protokollet om de ekonomiska följderna av att fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen upphör att gälla och om kol- och stålforskningsfonden.

Av nuvarande protokoll är tio föråldrade eller obsoleta och ska därför upphöra att gälla. Detta gäller protokollet om Italien (1957), protokollet om varor som har sitt ursprung i och kommer från vissa länder och som särbehandlas vid import till en medlemsstat (1957), protokollet om Europeiska monetära institutets stadga (1992), protokollet om övergången till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen (1992), protokollet om Portugal (1992), protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (1997) (vilket ska

ersättas med ett protokoll med samma titel), protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (1997) (vilket ska ersättas med ett protokoll med samma titel), protokollet om djurskydd och djurens välfärd (1997) (vilket ska utgöra artikel 6b i EUF-fördraget), protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen (2001) och protokollet om artikel 67 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (2001). Det finns även en *gemensam förklaring (49) om Italien* angående protokollet om Italien.

Protokoll (nr 2) innehåller ändringar av Euratomfördraget. Euratomfördraget anpassas med hänsyn till den nya terminologin som införs genom Lissabonfördraget. I en *förklaring (44) från Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Ungern, Republiken Österrike och Konungariket Sverige* noteras att de centrala bestämmelserna i Euratomfördraget inte har ändrats i sak sedan det fördraget trädde i kraft och behöver uppdateras. De nämnda länderna stödjer därför tanken på en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar som bör sammankallas så snart som möjligt.

### 26.3 EU-fördragets och EUF-fördragets territoriella tillämpningsområde

**Sammanfattning:** Bestämmelserna om EU-fördragets och EUF-fördragets territoriella tillämpningsområde motsvarar i stort sett nuvarande bestämmelser om EG-fördragets territoriella tillämpningsområde. Ett förenklat ändringsförfarande införs när det gäller att ändra ställningen i förhållande till unionen för ett danskt, franskt eller nederländskt land eller territorium.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig i frågan.

**Bakgrund:** En bestämmelse om EG-fördragets tillämpningsområde finns i artikel 299 i EG-fördraget. I samma artikel finns bestämmelser om Europeiska unionens yttersta randområden.

#### Förhandlingsresultatet

Genom Lissabonfördraget införs en bestämmelse i EU-fördraget om fördragens territoriella tillämpningsområde (artikel 49c). Bestämmelsen motsvarar nuvarande artikel 299.1 i EG-fördraget. EU-fördraget och EUF-fördraget ska således gälla för Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Ungern, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

De närmare bestämmelserna om fördragens territoriella tillämpningsområde kommer att finnas i EUF-fördraget (artikel 311a). Dessa bestämmelser motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser i artikel 299.2 första stycket och artikel 299.3–299.6 i EG-fördraget. Orden ”de franska utomeuropeiska departementen” ersätts med ”Guadeloupe, Franska Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy och Saint-Martin” (artikel 311a.1). En ny bestämmelse införs om ett förenklat ändringsförfarande när det gäller att ändra ställningen i förhållande till unionen för ett danskt, franskt eller nederländskt land eller territorium som avses i bestämmelsen. Europeiska rådet ska fatta beslut med enhällighet efter att ha hört kommissionen (artikel 311a.6). I en *gemensam förklaring (43) till artikel 311a.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* anges särskilda förutsättningar för att ändra ställningen för Mayotte i förhållande till unionen.

Artikel 299 i EUF-fördraget kommer att innehålla bestämmelser om unionens yttersta randområden. Dessa bestämmelser motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser i artikel 299 i EG-fördraget. På motsvarande sätt som i artikel 311a i EUF-fördraget ersätts dock orden ”de franska utomeuropeiska departementen” med ”Guadeloupe, Franska Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy och Saint-Martin”. I artikel 299 införs vidare ett tillägg i bestämmelsen om vilket beslutsförfarande som ska användas när rådet beslutar om specifika åtgärder för att särskilt fastställa villkoren för hur fördragen ska tillämpas beträffande dessa områden. När sådana åtgärder antas av rådet enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande ska rådet besluta på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet.

(Se artiklarna 1.60, 2.287 och 2.293 i Lissabonfördraget.)

## 26.4 Varaktighet, ratificering och ikraftträdande av Lissabonfördraget

**Sammanfattning:** Förutsättningen för att Lissabonfördraget ska träda i kraft är, i likhet med de nuvarande fördragen, att det har ratificerats av alla fördragsslutande parter i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den 1 januari 2009, förutsatt att samtliga ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen.

En ny bestämmelse införs i EU-fördraget som innebär att fördragen utöver de 23 originalspråken får översättas till andra språk som bestäms av medlemsstaterna bland dem som i enlighet med deras konstitutionella ordning har officiell ställning i hela eller delar av deras territorium.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser, däribland *Svenska Kyrkan* och *Sveriges Kristna Råd*, har haft synpunkter på den svenska språkversionen av Lissabonfördraget.

**Bakgrund:** Bestämmelser om varaktighet och ikraftträdande av de nuvarande fördragen finns i artiklarna 51 och 52 i EU-fördraget och artiklarna 312 och 313 i EG-fördraget. Bestämmelser om vilka språk som de nuvarande fördragen upprättats på finns i artikel 53 i EU-fördraget och artikel 314 i EG-fördraget.



**Förhandlingsresultatet:** Lissabonfördraget innehåller precis som de nuvarande fördragen en bestämmelse om att fördraget ingås på obegränsad tid (artikel 3 i Lissabonfördraget).

Förutsättningen för att Lissabonfördraget ska träda i kraft är, i likhet med de nuvarande fördragen, att det har ratificerats av alla fördragsslutande parter i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser (artikel 6 i Lissabonfördraget). Lissabonfördraget träder i kraft den 1 januari 2009 förutsatt att samtliga ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen. Om så inte är fallet träder fördraget i kraft den första dagen i den månad som följer efter det att det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats. Om åtminstone en av signatärstaterna inte ratificerar Lissabonfördraget, kan detta följaktligen inte träda i kraft, och de nuvarande fördragen fortsätter att gälla.

Lissabonfördraget är upprättat på 23 originalspråk dvs. bulgariska, danska, engelska, estniska, finska, franska, grekiska, iriska, italienska, lettiska, litauiska, maltesiska, nederländska, polska, portugisiska, rumänska, slovakiska, slovenska, spanska, svenska, tjeckiska, tyska och ungerska (artikel 7 i Lissabonfördraget).

Genom Lissabonfördraget införs en ny bestämmelse i EU-fördraget som innebär att fördraget, utöver de 23 originalspråken, även får översättas till andra språk som bestäms av medlemsstaterna bland de språk som i enlighet med deras konstitutionella ordning har officiell ställning i hela eller delar av deras territorium. Den berörda medlemsstaten ska lämna en bestyrkt kopia av sådana översättningar till rådet (artikel 53.2 i det ändrade EU-fördraget). Bestämmelsen är även tillämplig på EUF-fördraget (artikel 313a i EUF-fördraget). I en *gemensam förklaring (16) till artikel 53.2 i fördraget om Europeiska unionen* anges att konferensen anser att den nya bestämmelsen bidrar till att uppnå målet för unionen att respektera rikedom hos sin kulturella och språkliga mångfald. I förklaringen rekommenderar konferensen vidare de medlemsstater som vill utnyttja denna möjlighet att inom sex månader efter fördragets undertecknande meddela rådet till vilket eller vilka språk som fördragen kommer att översättas.

Beträffande den svenska språkversionen av Lissabonfördraget kan enstaka rättelser komma att aktualiseras.

(Se artiklarna 1.54, 1.61, 2.295 samt 3, 6 och 7 i Lissabonfördraget.)

## 26.5 Omnumrering av EU-fördraget och EUF-fördraget

**Sammanfattning:** Under regeringskonferensen kom medlemsstaterna överens om en omnumrering av artiklarna, avsnitten, kapitlen, avdelningarna och delarna i det ändrade EU-fördraget och EUF-fördraget.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* anser att en löpande omnumrering av fördragen är mycket problematisk för rättstillämpningen.

**Förhandlingsresultatet:** Lissabonfördraget innebär också att artiklarna, avsnitten, kapitlen, avdelningarna och delarna i det ändrade EU-fördraget och EUF-fördraget numreras om. Detta framgår av artikel 5

i Lissabonfördraget. I bilagan till Lissabonfördraget finns en tabell som anger tidigare numrering i EU-fördraget och EG-fördraget, numrering i Lissabonfördraget och ny numrering i det ändrade EU-fördraget och EUF-fördraget. Bilagan utgör en integrerad del av Lissabonfördraget.

Åtgärden att numrera om artiklarna får ses mot bakgrund av att flera artiklar upphävs och att ett stort antal nya artiklar tillkommer i fördragen som ett resultat av regeringskonferensen. Som *Kammarrätten i Stockholm* har pekat på kan omnumreringen föra med sig vissa praktiska problem vid tillämpningen. Dessa problem är emellertid närmast av övergångskaraktär och bör utan större svårigheter kunna bemästras. Det bekräftas av den omnumrering av fördragen som skedde i samband med Amsterdamfördraget. En löpande omnumrering utan användning av långa bokstavsserier m.m., måste på sikt underlätta både tillämpningen och överskådligheten.

## 27 Författningskommentar

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

För att Sverige skulle kunna bli medlem i EU krävdes bl.a. att regeringsformens bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt ändrades. Ändringen innebar att det i regeringsformen angavs att riksdagen kunde överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i regeringsformen och Europakonventionen. Genom ytterligare en ändring av regeringsformen, som trädde i kraft den 1 januari 2003, är det i dag möjligt för riksdagen att inom ramen för samarbete i Europeiska unionen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Liksom tidigare förutsätter en sådan överlåtelse att fri- och rättighetsskyddet inom EU motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen.

Inför Sveriges inträde i unionen gjordes vidare bedömningen att övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning skulle regleras i en anslutningslag. Riksdagens beslut om att överlåta den beslutanderätt som de grundläggande fördragen förutsatte, skulle göras genom denna lag. Efter riksdagens antagande av regeringens proposition (prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:KU17, rskr. 1994/95:64) utfärdade regeringen Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen).

När det gäller överlåtelsens reglering anges i anslutningslagen att Europeiska gemenskaperna får, efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen, fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som särskilt räknas upp i lagen. Uppräkningen (4 §) omfattar i huvudsak de grundläggande fördragen (EG-fördraget, EU-fördraget samt

Euratomfördraget), de s.k. anslutningsfördragen genom vilka nya medlemsstater har anslutit sig till unionen samt fördrag om ändringar i de grundläggande fördragen. Begreppet Europeiska gemenskaperna innefattar såväl Europeiska gemenskapen (EG) som Europeiska atomenergigemenskapen.

När det gäller införlivande av EG:s redan existerande regelverk vid tidpunkten för Sveriges anslutning anges i anslutningslagen att de grundläggande fördragen m.m. samt de rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen har antagits av Europeiska gemenskaperna gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.

De ändringar i anslutningslagen som nu föreslås grundar sig i huvudsak på följande förhållanden.

För det första ska Europeiska unionen ersätta och efterträda Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person. Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen kommer dock att finnas kvar i sin nuvarande form. Mot bakgrund av detta bör överlåtelsens reglering i anslutningslagen ändras så att mottagare av den överlåtna beslutanderätten inte längre ska vara Europeiska gemenskaperna utan Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen.

För det andra kommer den lista i lagen som räknar upp de grundläggande fördragen m.m. som ska gälla här i landet (4 §) att ändras på det sättet att Lissabonfördraget läggs till i förteckningen.

Det föreslås att lagen ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

### 3 §

Paragrafen reglerar överlåtelsen av den beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ. I dag anges att Europeiska gemenskaperna, som inkluderar såväl Europeiska gemenskapen (EG) som Europeiska atomenergigemenskapen, får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §. Lissabonfördraget innebär att Europeiska unionen kommer att ersätta och efterträda Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person. Den ändring som nu föreslås innebär därför att mottagaren av den överlåtna beslutanderätten i stället kommer att vara Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen, som ju är den del av begreppet ”Europeiska gemenskaperna” som alltså kommer att finnas kvar. Den hänvisning som i paragrafen görs till att Europeiska gemenskaperna efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen får fatta beslut som gäller här i landet tas bort. Av ett nytt andra stycke i 3 § kommer det att framgå att nu gällande rättsakter, avtal och andra beslut som Europeiska gemenskaperna har antagit efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen ska fortsätta att gälla här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

### 4 §

Paragrafen räknar upp de fördrag och andra instrument som 2 och 3 §§ hänvisar till. Listan omfattar i dag 19 instrument angivna under 19

punkter. Enligt förslaget föreslås att Lissabonfördraget läggs till listan. Prop. 2007/08:168  
Därutöver görs vissa redaktionella ändringar.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Ändringarna i anslutningslagen ska träda i kraft samtidigt som Lissabonfördraget träder i kraft. Eftersom denna tidpunkt, som är beroende av medlemsstaternas ratifikation av fördraget, för närvarande inte kan fastställas bör regeringen ges bemyndigande att sätta lagändringarna i kraft den dag regeringen bestämmer.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen  
*dels* att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att rubriken närmast före 2 § ska lyda ”Införlivande av Europeiska unionens regler”.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §

*Europeiska gemenskaperna* får efter Sveriges anslutning till *Europeiska unionen* fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

*Europeiska unionen* eller *Europeiska atomenergi-gemenskapen* får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

#### 4 §<sup>2</sup>

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

1. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen
2. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergi-gemenskapen
3. 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
4. Protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier
5. 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
6. Fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergi-gemenskapen

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2006:368.

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

8. 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

9. Akten den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska unionens råd av den 25 juni och den 23 september 2002 om ändring av nämnda akt

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

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

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

13. Europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

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

16. 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

17. 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

18. Fördraget den 16 april 2003 om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen

19. Fördraget den 25 april 2005 om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen

*20. Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen*

20. Bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–19.

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

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Efter remiss har yttrande över departementspromemorian Lissabonfördraget (Ds 2007:48) lämnats av Sveriges riksbank, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Högsta domstolens ledamöter, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Örebro tingsrätt, Umeå tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Västernorrlands län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Valmyndigheten, Migrationsverket, Datainspektionen, Folke Bernadotteakademien, Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (ISA), Kommerskollegium, Sveriges exportråd, Stockholms Handelskammare, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Försvårshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens haverikommission, Svenska Röda Korset, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Barnombudsmannen, Riksgäldskontoret, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen Uppsala län, Länsstyrelsen Skåne län, Länsstyrelsen Hallands län, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Länsstyrelsen Västernorrlands län, Länsstyrelsen Jämtlands län, Länsstyrelsen Norrbottens län, Vetenskapsrådet, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Skogsstyrelsen, Rymdstyrelsen, Glesbygdverket, Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Handikappombudsmannen, Statens kulturråd, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Solna stad, Stockholms stad, Jönköpings kommun, Gotlands kommun, Malmö kommun, Halmstads kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen, Västernorrlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Svenska kyrkan, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Sveriges Riksidrottsförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Liberala Ungdomsförbundet, Attac Sverige,

CONCORD Sverige, Folkbildningsförbundet, Folkrörelsen Nej till EU, Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva, Föreningen medborgare för folkomröstning, IOGT-NTO, Region Dalarna, Riksorganisationen Verdandi, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Studieförbundet Vuxenskolan, Svenska Kvinnors Europa Nätverk (SKEN), Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Kristna Råd, Sveriges Kvinnolobby, Swera Svensk flyktinghjälp, Säkerhets- och försvarsföretagen och Unga Européer.

Svar har inte inkommit från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Statistiska centralbyrån, Växjö universitet, Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Sametinget, Verket för innovationssystem (VINNOVA), VisitSweden AB, Marknadsdomstolen, Uppsala kommun, Nyköpings kommun, Motala kommun, Kristianstads kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Sandvikens kommun, Östersunds kommun, Luleå kommun, Region Skåne, Utrikespolitiska Institutet, Rädda Barnen, Handikappförbundets samarbetsorgan, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Folk och Försvar, Svensk Handel, Moderata Ungdomsförbundet, Centerpartiets ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Ung Vänster, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Grön Ungdom, Amnesty International (svenska sektionen), Business and professional women Sweden, Caritas Sverige, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR), Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, Folkrörelsernas EU-forum, Forum syd, Fältbiologerna, Greenpeace, Internationella kvinnoförbundet (IKFF), Islamiska samarbetsrådet, Judiska centralrådet, Katolska Kyrkan i Sverige, Kristna Fredsrörelsen, Kvinna till kvinna, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Miljöförbundet Jordens Vänner, Olof Palmes Internationella Center, Regionförbundet Västerbottens län, Rese- och Turistnäringen i Sverige, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Stiftelsen Mälardalens kvinnolobby, Svensk Turism AB, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Sveriges Domareförbund, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Konsumenter, Sveriges Konsumenter i Samverkan, Sveriges Muslimska Råd, Sveriges Olympiska Kommitté och Världsnaturfonden WWF.

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Livsmedelsekonomiska institutet, Kalmar kommun, Borås kommun, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Svenska Bankföreningen, Region Halland och Regionförbundet Östsam har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Yttrande har också inkommit från Region Värmland, Näringspunkten, EU-kritiska Centernätverket, f.d. ambassadören Anders Kruse, några lokalavdelningar till Folkrörelsen Nej till EU, Poståkeriklubbens lokala fackklubb i Göteborg, två nätverk för folkomröstning i Karlskrona och Ludvika samt medborgare till ett antal av cirka 30 personer.



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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen  
*dels* att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att rubriken närmast före 2 § ska lyda ”Införlivande av Europeiska unionens regler”.

### Nuvarande lydelse

*Europeiska gemenskaperna* får efter Sveriges anslutning till *Europeiska unionen* fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

### Föreslagen lydelse

#### 3 §

*Europeiska unionen* eller *Europeiska atomenergigemenskapen* får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

*De rättsakter, avtal och beslut som har antagits av Europeiska gemenskaperna efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen ska fortsätta att gälla här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.*

#### 4 §<sup>3</sup>

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

1. *Fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen

2. *Fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen

3. *Konventionen* den 13 november 1962 om ändring av *Fördraget* om upprättandet av Europeiska ekonomiska

1. *fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen

2. *fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen

3. *konventionen* den 13 november 1962 om ändring av *fördraget* om upprättandet av Europeiska ekonomiska

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2006:368.

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

4. *Protokollet* den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier

5. *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

6. *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

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

8. *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

9. *Akten* den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska unionens råd av den 25 juni och den 23 september 2002 om ändring av nämnda akt

10. *Fördraget* den 28 maj 1979 om Helleniska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska

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

4. *protokollet* den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier

5. *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

6. *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

7. *fördraget* den 10 juli 1975 om ändring av vissa bestämmelser i protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga

8. *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

9. *akten* den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska unionens råd av den 25 juni och den 23 september 2002 om ändring av nämnda akt

10. *fördraget* den 28 maj 1979 om Helleniska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska

atomenergigemenskapen

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

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

13. *Europeiska* enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. *Fördraget* den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

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

16. *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*

17. *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

18. *Fördraget* den 16 april 2003 om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakien anslutning till Europeiska unionen

atomenergigemenskapen

11. *fördraget* den 13 mars 1984 om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

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

13. *europiska* enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. *fördraget* den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

15. *fördraget* den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen

16. *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*

17. *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

18. *fördraget* den 16 april 2003 om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakien anslutning till Europeiska unionen

19. Fördraget den 25 april 2005 om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen

19. fördraget den 25 april 2005 om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen

Prop. 2007/08:168  
Bilaga 3

*20. Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen*

20. Bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–19.

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

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-06-13

**Närvarande:** F.d. regeringsrådet Rune Lavin, regeringsrådet Nils Dexe och justitierådet Lars Dahllöf.

## Lissabonfördraget

Enligt en lagrådsremiss den 29 maj 2008 (Statsrådsberedningen) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementsrådet Kristina Svahn Starrsjö och ämnesrådet Nina Stubbe.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget) innehåller ändringar och tillägg till nuvarande grundläggande fördrag inom unionen (EU). Regeringen avser att föreslå riksdagen att Lissabonfördraget och de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget godkänns. Det föranleder den föreslagna ändringen i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen). Förslaget innebär främst att Lissabonfördraget läggs till i lagens förteckning över fördrag och andra instrument som skall gälla här i landet.

Genom Lissabonfördraget överläts viss ytterligare beslutanderätt till EU. Riksdagens möjligheter att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbete inom EU regleras i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen. Överlåtelse får inte ske av beslutanderätt som rör principerna för statskicket. Vidare förutsätter en överlåtelse att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Lissabonfördraget innebär i stora delar en omarbetning av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (det konstitutionella fördraget) som Europeiska rådet enades om i juni 2004 men som inte genomfördes. Mot bakgrund av detta fördrag beslutade regeringen år 2005 på motsvarande sätt som nu är fallet att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om ändring i anslutningslagen. Lagrådet såg då som sin främsta uppgift att utreda om Sverige kunde ansluta sig till det konstitutionella fördraget utan föregående grundlagsändring. Lagrådet fann därvid i sitt yttrande den 28 juni 2005 att fördraget kunde antas utan att regeringsformen ändrades. Lagrådet anförde bl.a. följande:

Sammanfattningsvis kan Lagrådet inte se att de befogenheter som Europeiska unionen tilldelas genom fördraget, vare sig kvantitativt eller kvalitativt, rör principerna för det svenska statsskicket i den mening som avses i 10 kap. 5 § regeringsformen. Fri- och rättighetskyddet måste alltså anses stå i nivå med det i regeringsformen och Europakonventionen. Ett godkännande av fördraget och den därav föranledda överlåtelsen av beslutanderätt kan mot denna bakgrund ske utan grundlagsändring.

Lissabonfördraget motsvarar i princip det konstitutionella fördraget. I förhållande till sistnämnda fördrag är enligt Lagrådets uppfattning de ändringar som har gjorts i Lissabonfördraget inte av det slaget att de är av någon betydelse vid bedömningen av om förutsättningarna i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen för överlåtelse av beslutanderätt är uppfyllda eller inte. Lagrådet finner inte att några nya omständigheter har tillkommit som kan ändra den uppfattning som Lagrådet redovisade i det tidigare yttrandet. Lagrådet anser således att det inte finns något hinder att ta upp Lissabonfördraget bland de fördrag som anges i anslutningslagen. Inte heller i övrigt har Lagrådet någon erinran mot lagförslaget.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 juli 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden  
Olofsson, Odell, Larsson, Björklund, Littorin, Malmström, Sabuni

Föredragande: Statsrådet Malmström

---

Regeringen beslutar proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget.

