

Regeringens skrivelse

2003/04:13

Skr.
2003/04:13

Europeiska konventet om EU:s framtid

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 2 oktober 2003

Göran Persson

Jan O. Karlsson
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas regeringens utgångspunkter för den regeringskonferens som inleds den 4 oktober. Beslut att hålla en sådan konferens togs redan vid Europeiska rådets möten i Nice år 2000 och i Laeken år 2001. Konferensens huvuduppgift blir att ta ställning till det förslag till nytt s.k. konstitutionellt fördrag som framlagts av konventet om EU:s framtid samt ändringsförslag från medlemsstaterna. Efter konferensens avslutning avser regeringen återkomma till riksdagen med de förslag som konferensen föranleder.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	6
2	Konventet om Europas framtid och regeringskonferensen	8
3	Huvuddragen i konventets förslag.....	11
4	Konstitutionella överväganden.....	13
4.1	Regeringsformens bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt	13
4.2	Remissinstansernas yttranden	14
4.3	Regeringens utgångspunkter	15
5	Unionens struktur	16
5.1	Konventets förslag	17
5.2	Remissinstansernas yttranden	18
5.3	Regeringens utgångspunkter	18
6	Unionens värden och mål	18
6.1	Konventets förslag	18
6.2	Remissinstansernas yttranden	19
6.3	Regeringens utgångspunkter	19
7	Grundläggande rättigheter	20
7.1	Konventets förslag	20
7.2	Remissinstansernas yttranden	21
7.3	Regeringens utgångspunkter	21
8	Unionens befogenheter	21
8.1	Grundläggande principer – konventets förslag	22
8.2	Remissinstansernas yttranden	22
8.3	Regeringens utgångspunkter	23
8.4	Befogenhetskategorier – konventets förslag	23
8.5	Remissinstansernas yttranden	26
8.6	Regeringens utgångspunkter	27
9	Unionens institutioner	27
9.1	Konventets förslag	28
9.2	Remissinstansernas yttranden	31
9.3	Regeringens utgångspunkter	32
10	De nationella parlamentens roll	34
10.1	Konventets förslag	35
10.2	Remissinstansernas yttranden	36
10.3	Regeringens utgångspunkter	36
11	Instrument och beslutsprocedurer.....	37
11.1	Instrumenten – konventets förslag	37
11.2	Beslutsprocedurer – konventets förslag	39
11.3	Remissinstansernas yttranden	40
11.4	Regeringens utgångspunkter	40
12	Öppenhet och demokrati.....	41
12.1	Öppenhet – konventets förslag.....	41

12.2	Demokrati – konventets förslag	41
12.3	Remissinstansernas yttranden	42
12.4	Regeringens utgångspunkter	43
13	Medlemskap i unionen.....	44
13.1	Konventets förslag	44
13.2	Remissinstansernas yttranden	45
13.3	Regeringens utgångspunkter	45
14	Unionens finanser	45
14.1	Konventets förslag	46
14.2	Remissinstansernas yttranden	47
14.3	Regeringens utgångspunkter	47
15	Samordning av den ekonomiska politiken.....	47
15.1	Konventets förslag	48
15.2	Remissinstansernas yttranden	49
15.3	Regeringens utgångspunkter	49
16	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa	50
16.1	Föreslagna särregler för RIF-området – konventets förslag.....	51
16.2	Remissinstansernas yttranden	53
16.3	Regeringens utgångspunkter	54
16.4	Asyl, migration och gränskontroll – konventets förslag ...	54
16.5	Remissinstansernas yttranden	56
16.6	Regeringens utgångspunkter	56
16.7	Civilrättsligt samarbete – konventets förslag	56
16.8	Remissinstansernas yttranden	57
16.9	Regeringens utgångspunkter	57
16.10	Operativt samarbete och polissamarbete – konventets förslag.....	57
16.11	Remissinstansernas yttranden	59
16.12	Regeringens utgångspunkter	59
16.13	Straffrättsligt samarbete och åklagarsamarbete – konventets förslag	60
16.14	Remissinstansernas yttranden	62
16.15	Regeringens utgångspunkter	63
17	Unionens yttre åtgärder	64
17.1	Allmänna bestämmelser – konventets förslag.....	64
17.2	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – konventets förslag	65
17.3	Remissinstansernas yttranden	67
17.4	Regeringens utgångspunkter	68
17.5	Den gemensamma handelspolitiken – konventets förslag.....	70
17.6	Remissinstansernas yttranden	70
17.7	Regeringens utgångspunkter	70
17.8	Samarbete med tredje land – konventets förslag.....	71
17.9	Remissinstansernas yttranden	72
17.10	Regeringens utgångspunkter	72
17.11	Sanktioner – konventets förslag.....	72

17.12	Remissinstansernas yttranden	73
17.13	Regeringens utgångspunkter	73
17.14	Internationella avtal – konventets förslag	73
17.15	Remissinstansernas yttranden	74
17.16	Regeringens utgångspunkter	74
17.17	Förbindelser med internationella organisationer och tredje land – konventets förslag	74
17.18	Remissinstansernas yttranden	75
17.19	Regeringens utgångspunkter	75
17.20	Solidaritet – konventets förslag	75
17.21	Remissinstansernas yttranden	75
17.22	Regeringens utgångspunkter	75
18	Andra politikområden	76
18.1	Inre marknaden – konventets förslag	76
18.2	Remissinstansernas yttranden	76
18.3	Regeringens utgångspunkter	76
18.4	Immaterialrätt – konventets förslag	77
18.5	Remissinstansernas yttranden	77
18.6	Regeringens utgångspunkter	77
18.7	Sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor – konventets förslag	78
18.8	Remissinstansernas yttranden	78
18.9	Regeringens utgångspunkter	78
18.10	Folkhälsopolitiken – konventets förslag	79
18.11	Remissinstansernas yttranden	79
18.12	Regeringens utgångspunkter	79
18.13	Hälso- och sjukvård – konventets förslag	79
18.14	Remissinstansernas synpunkter	80
18.15	Regeringens utgångspunkter	80
18.16	Strukturfonder – konventets förslag	80
18.17	Remissinstansernas yttranden	80
18.18	Regeringens utgångspunkter	80
18.19	Jordbruks - och fiskepolitiken – konventets förslag	81
18.20	Remissinstansernas yttranden	81
18.21	Regeringens utgångspunkter	81
18.22	Miljöpolitiken – konventets förslag	82
18.23	Remissinstansernas yttranden	82
18.24	Regeringens utgångspunkter	82
18.25	Konsumentpolitik – konventets förslag	83
18.26	Remissinstansernas yttranden	83
18.27	Regeringens utgångspunkter	83
18.28	Rymden – konventets förslag	83
18.29	Remissinstansernas yttranden	84
18.30	Regeringens utgångspunkter	84
18.31	Energi – konventets förslag	84
18.32	Remissinstansernas yttranden	85
18.33	Regeringens utgångspunkter	85
18.34	Idrott – konventets förslag	85
18.35	Remissinstansernas yttranden	85

18.36	Regeringens utgångspunkter	85
18.37	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – konventets förslag.....	86
18.38	Remissinstansernas yttranden	86
18.39	Regeringens utgångspunkter	86
18.40	Räddningstjänst – konventets förslag.....	87
18.41	Remissinstansernas yttranden	87
18.42	Regeringens utgångspunkter	87
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 oktober 2003	89

1 Inledning

Regeringskonferensen om ett nytt konstitutionellt fördrag kommer att lägga grunden för det framtida EU-samarbetet. Sverige är med och formar det samarbete som nu växer fram till att omfatta de flesta av Europas länder.

Sverige skall vara en aktiv och konstruktiv part i EU-samarbetet, både för att det är vårt ansvar och för att det är bra för Sverige. Med den utgångspunkten kommer regeringen att forma sina ställningstaganden i regeringskonferensen.

Sverige är ett litet exportorienterat land, starkt beroende av omvärlden. Sveriges framtida tillväxt och välfärd är i hög grad beroende av den europeiska utvecklingen. Länderna i vår del av världen har ett gemensamt ansvar att ta sig an gemensamma utmaningar. Genom insatser mot gränsöverskridande problem som brottslighet, miljöfarliga utsläpp eller åsidosättande av mänskliga rättigheter men också genom insatser för ökad rörlighet och höjd tillväxt bidrar Europeiska unionen till att utveckla våra samhällen.

Samarbetet inom Europeiska unionen måste anpassas till de krav som utvidgningen av unionen och internationaliseringen ställer. Regeringen vill verka för en öppen och demokratisk union med en kombination av gemensamt beslutsfattande och mellanstatligt samarbete.

Politiska verktyg behövs för att hantera frågor som är genuint gränsöverskridande och där det nationella beslutsfattandet inte räcker till för att nå politiska mål. I en utvidgad union, som spänner över hela den europeiska kontinenten, blir det samtidigt ännu viktigare att respektera varje lands kulturella och politiska särprägel. Regeringen slår därför vakt om principen att beslut skall fattas där det är effektivast och så nära medborgarna som möjligt, den s.k. subsidiaritetsprincipen.

Erfarenheterna av det arbete som Sverige utfört i unionen sedan vi blev medlemmar är mycket goda. Svenska förslag om en sysselsättningsunion med särskilda sysselsättningsmål för EU har blivit verklighet. EU-länderna har enats om att samarbeta som aktiva välfärdsstater med hållbara välfärdssystem. Öppenheten har stärkts väsentligt sedan vi blev medlemmar, liksom jämställdheten mellan kvinnor och män. Inom miljöpolitiken har en särskild kemikaliestrategi utarbetats och Kyotoprotokollet om klimatförändring genomförts.

Svenska konsumenter och företag drar dagligen nytta av den inre marknaden. Sverige har drivit arbetet med livsmedel och konsument- och djurskydd framåt. Vi har utgjort en frihandelsvänlig kraft till hjälp för fattigare delar av världen. På det utrikespolitiska området har Sverige kunnat verka för FN och folkrätten och de mänskliga rättigheterna samt gemensamt med andra utarbetat och aktivt medverkat i gemensamma fredsbevarande insatser på platser som forna Jugoslavien och nu senast i Kongo.

Genom att dela med oss av en liten del av vår suveränitet har vi också kunnat låna av andras. Genom medlemskapet i EU har Sverige inte bara kunnat påverka omvärlden för egen del utan spelat en större roll i internationella frågor än vad vi hade förmått på egen hand. Kort sagt har medlemskapet tjänat Sverige väl.

Snart tio år efter inträdet i unionen, har EU-medlemskapet ett brett stöd hos den svenska befolkningen. En förklaring kan vara de klart urskiljbara positiva effekter som medlemskapet haft. I dag är det naturligt att avsätta en termin eller ett läsår vid en europeisk skola eller ett universitet, att byta erfarenheter om kultur, forskning eller arbetslivet i övrigt. Fler människor har provat på att arbeta utomlands. Svenska poliser och åklagare har utvecklat ett nära samarbete med sina europeiska kollegor för att bekämpa människohandel, narkotikahandel och andra former av allvarlig gränsöverskridande brottslighet.

Utbytet med våra grannländer har gynnats av medlemskapet. Särskilt påtagliga har effekterna varit i gränsområdena, Norrbotten längs finska gränsen och Öresundsregionen, men också för vårt samarbete i den vidare Östersjöregionen. Tillgången till den inre marknaden är en förklaring. Svenska företag har dragit nytta av den ekonomiska integrationen. Det har gynnat både anställda och samhället i stort. Livsmedelspriserna har heller inte ökat i samma takt som andra priser och utbudet av nya livsmedel har breddats.

Samtidigt upplever många fortfarande ett avstånd till politiken på Europeanivån. Man vet inte hur man påverkar besluten och samarbetet upplevs som slutet. Det är regeringens bestämda ambition att besluten inom EU skall vara väl förankrade hos medborgarna och att unionen skall präglas av största möjliga öppenhet i sin verksamhet.

I denna skrivelse behandlar regeringen det Europeiska konventets förslag till nytt konstitutionellt fördrag för Europeiska unionen. Regeringen anser att konventsförslaget är en god grund för regeringskonferensen. Det ger en tydligare och mer överskådlig bild av samarbetet. Det ökar den demokratiska förankringen av samarbetet liksom öppenheten. Unionens grundläggande mål och värderingar moderniseras. Samarbetet inom det rättsliga området förstärks och unionens möjligheter att agera gentemot omvärlden förbättras. Det slås också tydligt fast att unionens kompetens är begränsad till den som är överlåten av medlemsstaterna. Genom förslaget om en ökad roll för de nationella parlamenten stärks principen om närheten till medborgarna.

Konventets förslag till maktfördelning mellan EU:s institutioner är också huvudsakligen rimligt. Tanken har varit att stärka samtliga institutioner utan att rubba balansen mellan dem. Samtidigt pekar regeringen i denna skrivelse på möjligheter till förbättringar av konventsförslaget på ett antal områden. Särskilt fördragets sakpolitiska del kräver en översyn. En viktig utgångspunkt är att enhällighet i beslutsfattandet i rådet även i framtiden bör gälla beslut som rör skatter, försvarspolitik och stora delar av utrikespolitiken.

Även vissa detaljer i det institutionella paketet kan behöva ses över. Förslaget om ett lagstiftningsråd bör ifrågasättas. Det gäller också den bestämmelse som ger möjlighet för Europeiska rådet att med enhällighet besluta om att övergå till majoritetsbeslut på nya områden.

Ordförandeskapsfunktionen i rådet och den nye ”utrikesministerns” roll kan behöva förtydligas.

Regeringen eftersträvar bred politisk samsyn kring hur det framtida konstitutionella fördraget skall utformas. Ett brett remissförfarande har genomförts. En nära dialog med riksdagen etableras under förhandlingsprocessen.

2 Konventet om Europas framtid och regeringskonferensen

Konventets mandat

Vid regeringskonferensen under Europeiska rådets möte i Nice den 7–11 december 2000 antogs en förklaring om unionens framtid. Regeringskonferensen framhöll att den önskade en bredare och djupare debatt om EU:s framtida utveckling. En ny regeringskonferens skulle enligt förklaringen därefter sammankallas under år 2004 där bland annat följande fyra frågor skulle behandlas:

- Hur skall man åstadkomma en mer exakt avgränsning av EU:s och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen?
- Vilken ställning skall ges åt den stadga om de grundläggande rättigheterna som proklamerades i Nice?
- Hur kan fördragen förenklas för att göra dem tydligare och lättare att förstå, utan att deras innebörd ändras?
- Vilken roll skall de nationella parlamenten ha i den europeiska strukturen?

Regeringskonferensen erkände behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet i syfte att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare.

Vid Europeiska rådets möte i Laeken den 14–15 december 2001 antogs en förklaring om unionens framtid där rådet enades om att, som en del av förberedelserna inför nästa regeringskonferens 2004, sammankalla ett konvent. Konventets uppgift var att ta fram ett underlag för regeringskonferensen. I Laekenförklaringen konstaterades att unionen måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv. Ett antal frågor som behövde besvaras för att nå det målet diskuterades. Dessa frågor sammanfaller delvis med de fyra frågor som togs upp i Niceförklaringen. Men i Laekenförklaringen ställdes också ytterligare frågor om exempelvis maktbalansen mellan institutionerna samt EU:s anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Konventets mandat fastslogs därmed i både Nice- och Laekenförklaringen. Konventets sammansättning, organisation och tidtabell fastställdes i Laekenförklaringen.

Konventets sammansättning

Konventet bestod av 105 ordinarie ledamöter och 102 suppleanter. De 15 medlemsländerna och de 13 kandidatländerna (inklusive Turkiet) deltog med vardera en regeringsrepresentant (totalt 28) och två representanter för nationella parlament (totalt 56). Europaparlamentet deltog med 16 och Europeiska kommissionen med två representanter. Valéry Giscard d'Estaing var ordförande med Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene som vice ordföranden. Ekonomiska och sociala kommittén, arbetsmarknadens parter i Europa, Regionkommittén och EU-ombudsmannen deltog som observatörer.

Den svenska regeringen representerades av tidigare vice statsminister Lena Hjelm-Wallén som statsministerns personliga representant i konventet med dåvarande förbundssekreterare Lena Hallengren som suppleant till och med den 26 november 2002 och därefter ambassadör Sven-Olof Petersson. Riksdagen representerades av Sören Lekberg (s) och Göran Lennmarker (m), med Kenneth Kvist (v) och Ingvar Svensson (kd) som suppleanter.

Sveriges regeringsrepresentant i konventet

I rollen som statsministerns personliga representant i konventet agerade Lena Hjelm-Wallén på ett personligt mandat. Hennes åsikter i de frågor som konventet diskuterade var alltså inte föremål för formell gemensam beredning i Regeringskansliet eller motsvarade med nödvändighet regeringens syn i frågorna. Regeringskansliet bistod emellertid Lena Hjelm-Wallén genom att ta fram underlag till muntliga och skriftliga inlägg och fördragstexter.

Konventets arbete

Konventets arbete leddes av ett presidium som bestod av ordföranden, de två vice ordförandena och nio konventsledamöter.

Konventet höll sitt konstituerande möte den 28 februari 2002. Konventet skulle, enligt beslutet i Laeken, avsluta diskussionerna efter ett år, vilket skulle ha inneburit mars 2003. Arbetet förlängdes dock tre månader. Konventets arbete var indelat i tre faser; idéinventering våren 2002, analys i arbetsgrupper hösten 2002 och beslutsfas våren 2003. Under våren 2002 ägde konsultationer rum med europeiska folkrörelser och intresseorganisationer. Därtill sammanträdde i juli 2002 ett s.k. ungdomskonvent, där ungdomar från samtliga länder företrädde i konventet diskuterade EU:s framtidsfrågor.

Konventet satte tidigt upp som mål att ta fram ett förslag till ett nytt enhetligt fördrag för EU. Under arbetets gång benämndes detta dokument konstitution eller konstitutionellt fördrag. I denna skrivelse används, liksom i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Thessaloniki, begreppet konstitutionellt fördrag för att beskriva konventets slutresultat.

Den 26–27 maj 2003 presenterades ett samlat fördragsutkast i fyra delar som sedan diskuterades i olika omfattning. De fyra delarna utgjordes av del I – konstitutionella bestämmelser, del II – EU:s stadga

om de grundläggande rättigheterna, del III – unionens politik och funktion och del IV – allmänna bestämmelser och slutbestämmelser. Utkastet diskuterades därefter intensivt under de tre sista plenarmötena i maj och juni. För många konventsledamöter var villigheten att ställa sig bakom ett sammanhållet förslag emellertid beroende av att också de institutionella frågorna fick en acceptabel lösning.

Resultatet presenterades vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19–20 juni 2003. En teknisk översyn av den del i det konstitutionella fördraget som behandlar politikområdena genomfördes dock under juli månad under 2003.

Konventets beslutsformer

Konventet skulle enligt sitt uppdrag upprätta ett slutdokument som kunde innehålla antingen alternativ, med angivande av det stöd alternativen fått, eller rekommendationer, om enighet förelåg. Dokumentet skulle tjäna som utgångspunkt för diskussionerna i regeringskonferensen som fattar de slutgiltiga besluten.

Konventets presidium valde att söka undvika alternativa skrivningar, och eftersträvade konsensus kring breda kompromisser. Omröstningar genomfördes inte och därmed lämnades inte heller utrymme för formella reservationer.

Europeiska rådets behandling av konventets slutresultat

Vid sitt möte i Thessaloniki den 19-20 juni 2003 välkomnade Europeiska rådet det utkast till konstitutionellt fördrag som lades fram av konventets ordförande Valéry Giscard d'Estaing. Rådet menade att konventets arbete utgör ett historiskt steg i riktning mot att främja målsättningarna för den europeiska integrationen genom att det

- för unionen närmare medborgarna,
- stärker unionens demokratiska karaktär,
- underlättar unionens förmåga att fatta beslut, i synnerhet efter utvidgningen,
- ökar unionens möjlighet att uppträda som en enhetlig och enad kraft inom det internationella samarbetet,
- effektivt möter de utmaningar som uppkommer genom globalisering och ömsesidigt beroende.

Vidare sade Europeiska rådet i sitt beslut att utkastet till konstitutionellt fördrag utgör en god grund för att inleda regeringskonferensen.

Tidtabellen för regeringskonferensen

Vid toppmötet i Thessaloniki bestämdes att regeringskonferensen skall sammankallas i oktober 2003. Den svenska regeringen förordade en längre reflektionspaus, medan andra länder ville starta så tidigt som möjligt efter konventets avslutande.

Regeringskonferensen skall fullborda sitt arbete i så god tid att den europeiska allmänheten kan få kännedom om resultatet före valen till Europaparlamentet i juni 2004. Det nya konstitutionella fördraget skall undertecknas av samtliga medlemsstater, gamla såväl som nya, så snart som möjligt efter den 1 maj 2004. Nuvarande och anslutande medlemsstater skall delta i regeringskonferensen på samma villkor. Kandidatländerna Bulgarien, Rumänien och Turkiet skall delta som observatörer.

Efter regeringskonferensens öppnande den 4 oktober planeras fem förhandlingstillfällen för utrikesministrarna under hösten. Därtill kommer Europeiska rådets möten den 16-17 oktober respektive den 12-13 december. Eventuellt kan ett extra toppmöte komma att bli aktuellt.

Remissförfarandet

För att ytterligare bidra till debatten och förbereda Sveriges deltagande i regeringskonferensen har en departementspromemoria utarbetats (Ds 2003:36, Europeiska konventet om EU:s framtid – Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens) och därefter remissbehandlats 24 juli–4 september 2003. Remissinstanserna som inbjöds att yttra sig utgjorde ett brett urval av såväl folkrörelser och myndigheter som icke-statliga organisationer, politiska och religiösa organisationer samt universitet.

Sammanlagt inkom 130 remissvar, varav 17 spontana yttranden. En stor andel remissinstanser ställer sig huvudsakligen positiva till konventets förslag. Övergripande sammanfattningar av remissynpunkterna redovisas i särskilda stycken i varje kapitel av skrivelsen. En remissammanställning kommer därutöver att utarbetas under hösten 2003.

3 Huvuddragen i konventets förslag

Huvuddragen i det förslag till konstitutionellt fördrag som konventet lagt fram är följande. Unionsfördraget och EG-fördraget skall ersättas med ett enda sammanhängande konstitutionellt fördrag. Unionen skall samtidigt ersätta EG som juridisk person och ges rätt att bl.a. ingå internationella överenskommelser. Den hittillsvarande uppdelningen i tre olika "pelare" skall enligt förslaget upphöra. Formerna för utrikespolitiken respektive rättsliga och inrikes frågor har blivit föremål för en genomgripande översyn men behåller vissa särdrag.

Unionens grundläggande värden skall innefatta respekten för människans värdighet, frihet, demokrati, jämställdhet och rättsstatsprincipen. Dessutom lyfts bl.a. hållbar utveckling med konkurrenskraft, full sysselsättning och hög miljöskyddsnivå fram som övergripande mål för unionen. Unionens skyldighet att respektera medborgarnas grundläggande rättigheter får dessutom fastare fördragsmässig grund. Det sker genom att den stadga för grundläggande rättigheter som antogs som en politisk deklaration föreslås bli införlivad i fördraget. Samtidigt fördrags-

fästs att EU skall ansöka om anslutning till den Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter, som EU:s medlemsstater redan omfattas av.

Konventet föreslår också en utförligare beskrivning av vilka huvudsakliga befogenheter EU har. Befogenheterna skall delas in i tre olika huvudkategorier: exklusiva befogenheter där medlemsstaterna helt har överlämnat beslutanderätten till EU:s institutioner, delade befogenheter där EU har vissa befogenheter samtidigt som medlemsstaterna behåller beslutanderätten i övrigt och stödjande åtgärder där EU endast kan komplettera medlemsstaternas verksamhet.

Vidare föreslås en omfattande förenkling av beslutsinstrument och beslutsprocedurer i EU:s institutioner. Floran av beslutsinstrument minskas avsevärt och deras innebörd förtydligas. Rådets sammanträden skall vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuteras och antas. Offentlighetsprincipen skall omfatta EU:s institutioner, även domstolen och centralbanken med vissa undantag.

Konventet föreslår även vissa förändringar i institutionernas sammansättning och funktionssätt. Europeiska rådet, bestående av medlemsstaternas stats- och/eller regeringschefer, skall få en vald ordförande med i stort sett samma uppgifter som det ordförandeskap som hittills roterat mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna behåller det roterande ordförandeskapet i alla rådsformationer utom i rådsformationen för externa relationer. Denna skall ledas av EU:s utrikesminister, som samtidigt skall vara vice ordförande i kommissionen.

Inom rådet skall beslutsfattande med kvalificerad majoritet, vilket redan nu gäller vid flertalet beslut, göras till generell regel med undantag för utrikespolitiken. Även på andra enstaka områden anges att enhällighet fortsatt skall gälla. Bland de områden där beslutsfattande med majoritetsomröstning föreslås öka märks rättsliga och inrikes frågor samt EU:s budgetpolitik. Europeiska rådet skall också med enhällighet kunna utöka tillämpningen av kvalificerad majoritetsomröstning på ytterligare områden. Samtidigt föreslås att röstreglerna ändras.

Kommissionens roll som initiativtagare och verkställande organ stärks. En medborgare från varje medlemsstat föreslås också i fortsättningen ingå som ledamot i kommissionen. Bara en inre krets av kommissionens ledamöter skall ha rösträtt och dessa poster skall rotera på lika villkor mellan medlemsstaterna. Europaparlamentet skall få medbeslutande i lagstiftningsfrågor på ytterligare en del områden av gränsöverskridande karaktär, en ökad roll i budgetprocessen samt rätt att utse kommissionens ordförande.

Inom den ekonomiska politiken föreslås att kommissionen bl.a. skall få möjlighet att utfärda varningar till medlemsstater som inte bedöms följa de allmänna riktlinjer som rådet enats om rörande varje medlemsstats offentliga finanser. Vidare skall samarbetet mellan de länder som ingår i euroområdet formaliseras. Den fleråriga finansieringsramen (finansiella perspektivet), dvs. den plan som anger taket för EU:s utgifter för olika ändamål, skall regleras i fördraget och antas med kvalificerad majoritet av rådet efter godkännande av Europaparlamentet. Samtidigt skall Europaparlamentet ha sista ordet om de samlade årliga budgeterna, alltså till skillnad från i dag även för jordbruksutgifterna.

De nationella parlamentens roll skall stärkas genom att alla kommissionsförslag och andra dokument skall delges dem direkt och i god tid, så att de får större möjligheter att medverka i beredningsprocessen tillsammans med respektive regering. De nationella parlamenten skall också få möjlighet att direkt till kommissionen framföra synpunkter på kommissionens förslag från subsidiaritets-synpunkt.

Konventet föreslår också att det uttryckligen skall fastslås att ett medlemsland frivilligt kan utträda ur unionen och föreslår en procedur för sådana fall.

4 Konstitutionella överväganden

4.1 Regeringsformens bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt

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

Enligt 10 kap. 5 § första stycket RF är det möjligt att överlåta beslutanderätt ”inom ramen för samarbete i Europeiska unionen”. Det är riksdagen som beslutar om överlåtelsen och beslutet skall fattas med tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. En förutsättning för att riksdagen skall kunna besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EU är att EU har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Dessutom får överlåtelsen inte röra principerna för statsskicket.

Det sistnämnda villkoret tillkom genom en grundlagsändring som trädde i kraft den 1 januari 2003. Av förarbetena (prop. 2001/2002:72, bet. 2001/2002: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 kan ske utan grundlagsändring 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 får urholkas i väsentlig grad genom överlåtelse av normgivningsmakt. 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 i lagstiftningsärendet år 2001/2002 sitt resonemang 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 beslutanderätt i synnerhet beakta 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 utan att utskottet då valde att särskilt peka på principer som enligt utskottet hade betydelse för den fria åsiktsbildningen (bet. 2001/02:KU18, s. 42 f.).

4.2 Remissinstansernas yttranden

Några remissinstanser har gjort gällande att konventets förslag till konstitutionellt fördrag i olika avseenden strider mot regeringsformen. När det gäller förslaget att fördragsfästa principen om unionsrättens företräde, artikel 10.1, gör *Uppsala universitet* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, gällande att det strider mot 10 kap. 5 § första stycket RF och att Sverige därför inte kan tillträda fördraget utan att dessförinnan göra en grundlagsändring. Även *Statskontoret* uttrycker tveksamhet och betonar att Sverige måste kräva att en noggrann konsekvensanalys utförs.

Beträffande flexibilitetsklausulen, artikel 17, anför *Uppsala universitet* och *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* att klausulen innebär att rådet får makt att på egen hand utveckla fördragen utan godkännande av de nationella parlamenten, dvs. klausulen skulle bära drag av det man brukar kalla kompetens-kompetens. *Sveriges Advokatsamfund* anför att flexibilitetsklausulen bör begränsas så mycket som möjligt och helst inte finnas med alls. *Kommerskollegium* är positivt till konventets förslag till flexibilitetsklausul.

Beträffande de bestämmelser som ger möjligheter för Europeiska rådet att med enhällighet besluta om att övergå till majoritetsbeslut på nya områden, de s.k. passerellerna, artiklarna 24.4 och 39.8, anför *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Svenska institutet för europa-*

politiska studier och *Sveriges Advokatsamfund* att förslaget kan uppfattas som ett sätt att göra grundläggande fördragsändringar utan de nationella parlamentens medverkan, något som de anser bör undvikas.

Uppsala universitet ifrågasätter i sitt remissvar om den sammanlagda effekten av fyra olika moment – unionsrättens företråde, unionen som enhetlig juridisk person, beslutsformen i rådet samt utformningen av flexibilitetsklausulen – är försvarlig med hänsyn till föreskriften i 10 kap. 5 § första stycket RF om att en ytterligare överföring av befogenheter inte får röra grunderna för statsskicket.

4.3 Regeringens utgångspunkter

Inledningsvis bör slås fast att det för frågan huruvida ett nytt EU-fördrag förutsätter överlåtelse av beslutanderätt principiellt inte spelar någon roll vilken beslutsform som tillämpas av EU:s beslutande organ (prop. 1993/94:114, s. 21). Den avgörande frågan är i stället om det sker någon överlåtelse av beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ, dvs. om EU tilldelas ny kompetens att fatta beslut som automatiskt får företråde framför nationella normer och alltså kan bli omedelbart tillämpliga i Sverige utan något mellanliggande internrättsligt beslut. En övergång från beslutsfattande med krav på enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet förutsätter alltså inte i sig någon överlåtelse av beslutanderätt.

Konventets förslag innebär att principen om unionsrättens företråde fördragsfästs. Denna princip är sedan lång tid tillbaka fast etablerad genom EG-domstolens rättspraxis att gemenskapsrätten har företråde framför nationell rätt, alltså även framför nationella grundlagsbestämmelser. Någon tveksamhet om det aktuella rättsläget föreligger alltså inte.

Avsikten med konventets förslag är endast att EG-domstolens nuvarande praxis om gemenskapsrättens företråde skall kodifieras. Någon ändring av rättsläget är alltså inte avsedd. Företrädesrätt kommer därför med konventets förslag endast att gälla för beslut som unionen fattar på det överstatliga området. En annan sak är att denna princip med konventets förslag kommer att få en vidare tillämpning eftersom nya områden, främst polis- och straffrättsligt samarbete, blir föremål för samarbete av överstatlig karaktär.

När det gäller flexibilitetsklausulen innehåller även det nuvarande EG-fördraget en sådan klausul, artikel 308. Artikeln, som har använts vid åtskilliga tillfällen, har varit viktig för den inre marknadens framväxt, funktion och effektivitet. Det är angeläget att ett nytt fördrag innehåller en motsvarande mekanism. Konventets förslag innebär en utveckling av den nuvarande flexibilitetsklausulen bl.a. genom att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta i princip allt samarbete inom unionen utom lagharmonisering. Även om det, vilket flera remissinstanser har instämt i, är viktigt att klausulen ges en tydligt avgränsande utformning, bör det framhållas att beslut med stöd av artikeln skall fattas av rådet med enhälligt beslut och efter godkännande av Europaparlamentet. Detta i förening med domstolens kontrollfunktion utgör en garanti för att

bestämmelsen inte kommer att tillämpas på ett sådant sätt att EU:s kompetens utvidgas så att de nationella parlamenten inte haft möjlighet att ta ställning till genom godkännande av en fördragsändring.

Konventets förslag innehåller två artiklar med mekanismer för förenklat ändringsförfarande, artiklarna 24.4 och 39.8 (de s.k. passerellerna.) Dessa innebär att Europeiska rådet med enhällighet skall kunna besluta om övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på områden där beslut annars skall fattas med enhällighet. Som ovan har angivits är emellertid frågan om hur besluten fattas av ett behörigt EU-organ skild från frågan huruvida överlåtelse enligt 10 kap. 5 § första stycket RF erfordras. Ett förenklat ändringsförfarande förutsätter inte i sig överlåtelse av beslutanderätt.

När det gäller frågan huruvida den samlade effekten av konventets förslag, i förening med vad som tidigare har överlåtits, är förenlig med 10 kap. 5 § första stycket RF kan konstateras att polis- och straffrättsligt samarbete, dvs. nuvarande tredje pelaren, blir föremål för gemensamt beslutsfattande. Förslaget förutsätter överlåtelse av beslutanderätt. Flexibilitetsklausulen, vars tillämpningsområde utvidgas, förutsätter också viss ytterligare överlåtelse av beslutanderätt. Härtill kommer att EU genom konventets förslag bedöms få utökad kompetens på enstaka sakområden, t.ex. immaterialrätt. I olika avseenden innebär konventets förslag också att balansen mellan Sverige och EU-organen förändras, utan att ändringarna för den skull förutsätter någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt. Detta är bl.a. en följd av att beslutsfattande i rådet med kvalificerad majoritet görs till huvudregel.

Mot bakgrund av nu angivna överväganden är det regeringens uppfattning att den överlåtelse av beslutanderätt som konventets förslag förutsätter ligger inom ramen för vad 10 kap. 5 § första stycket RF tillåter.

Avslutningsvis bör framhållas att när det slutliga förhandlingsresultatet föreligger kommer regeringen att på nytt återkomma till riksdagen med en bedömning i frågan.

5 Unionens struktur

Konventet föreslår att unionen uttryckligen tillerkänns status som juridisk person. Unionen blir därmed ett internationellt rättssubjekt och ersätter Europeiska gemenskapen (EG) i denna egenskap. Som en logisk följd av detta föreslås en sammanslagning av Unionsfördraget och EG-fördraget till ett enda konstitutionellt fördrag. Samtidigt föreslås att den s.k. pelarstrukturen avskaffas för att förenkla unionens struktur.

5.1 Konventets förslag

Unionen ges status som juridisk person

Konventet föreslår att unionen tillerkänns status som juridisk person och ersätter EG. Konventet har konstaterat att den nuvarande situationen där EG är en juridisk person medan unionen saknar denna status gör det svårt att hävda unionens identitet på den internationella arenan.

Om unionen uttryckligen får status som juridisk person blir den ett folkrättssubjekt, vid sidan av medlemsstaterna. Därmed klargörs att unionen kan ingå avtal med tredje land eller internationella organisationer för unionens räkning i de frågor där den enligt fördraget har befogenhet att göra det.

Sammanlagning av fördragen

Samarbetet inom unionen grundar sig på ett antal fördrag som har tillkommit och ändrats under årens lopp. Det faktum att det europeiska samarbetet har utvecklats stegvis sedan 1950-talet har kommit att prägla hur fördragsstrukturen ser ut i dag. Fördragsstrukturen har blivit allt mer svåröverskådlig. De två fördrag som är grundläggande inom unionen är Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) och Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget). Enligt konventet är en sammanslagning av EG-fördraget och Unionsfördraget en logisk följd av att unionen blir en enda juridisk person. Konventet föreslår därför att det nya konstitutionella fördraget ersätter EG-fördraget och Unionsfördraget. Nuvarande protokoll samt övergångslösningar och särbestämmelser för enskilda medlemsstater diskuterades inte av konventet men kommer att behandlas i regeringskonferensen.

De ändringar konventet föreslår i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) innebär i allt väsentligt endast en anpassning till terminologin i det konstitutionella fördraget, framför allt till de nya institutionella och finansiella bestämmelserna. Euratom föreslås behålla sin status som särskild juridisk person.

Konventet har även behandlat frågan om unionens nuvarande så kallade pelarstruktur. Konventets slutsats är att det sätt på vilket pelarstrukturen uttrycks i nuvarande fördrag skulle framstå som förlegat i ett nytt konstitutionellt fördrag. Konventet föreslår därför att pelarstrukturen avskaffas.

De nya befogenheter som unionen föreslås få inom det polisiära och straffrättsliga området är i sig inte en följd av pelarstrukturens avskaffande utan beror på att den hittillsvarande gemenskapens övergripande principer görs tillämpliga också inom den nuvarande s.k. tredje pelaren. Medlemsstaterna är med konventsförslaget fortsatt fördragets herrar. Varje fördragsändring skall godkännas av alla medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Unionen har endast de befogenheter som fördraget

uttryckligen ger den på respektive politikområde. Unionen kan således inte skapa sin egen kompetens.

5.2 Remissinstansernas yttranden

Av de remissinstanser som berör förslaget om att ge EU status som juridisk person ställer sig flertalet positiva, däribland *Kommerskollegium*, och *Lunds universitet*. *Uppsala universitet* betonar att frågan hur unionen skall ta över EG:s uppgifter kräver ytterligare överväganden.

Samtliga instanser som uttalar sig rörande sammanslagningen av fördragen välkomnar reformen. Vissa, t.ex. *Folkkampanjen mot kärnkraft*, riktar dock kritik mot att Euratom inte upphävs.

5.3 Regeringens utgångspunkter

Den mer enhetliga struktur som konventet föreslår bör välkomnas. Det blir tydligt att unionsbegreppet omfattar såväl de gemensamma institutionerna som medlemsstaterna när de samverkar inom ett politikområde som täcks av fördraget. Med avskaffandet av pelarna försvinner en oprecis kategoriindelning. Fördelningen av befogenheter mellan institutionerna samt mellan dem och medlemsstaterna regleras politikområde för politikområde. I det sammanhållna fördraget blir det betydligt lättare att hitta i dessa bestämmelser

Euratom är föråldrat och många bestämmelser är inte längre relevanta. Förutsättningarna för att förändra fördraget i sak torde dock i denna förhandling vara begränsade eftersom frågan är mycket komplicerad och kan förmodas gå utöver vad medlemsstaterna är redo att nu diskutera.

Förslaget om att ge unionen status som juridisk person kommer att innebära praktiska fördelar och undanröja de tvetydigheter som idag finns. Förslaget bör därför välkomnas. Denna åtgärd utgör också en förutsättning för unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 7).

6 Unionens värden och mål

Konventet föreslår att unionens grundläggande värden skall innefatta respekten för människans värdighet, frihet, demokrati, jämställdhet, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Dessutom lyfts bl.a. hållbar utveckling, social marknadsekonomi och full sysselsättning fram som övergripande mål för unionen (artiklarna 2-3).

6.1 Konventets förslag

I konventets förslag till bestämmelse om unionens grundläggande värden framhävs respekten för människans värdighet, frihet, demokrati,

jämställdhet, rättsstatsprincipen samt mänskliga rättigheter. Dessa värden skall vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle av mångfald, tolerans, rättvisa, solidaritet och icke-diskriminering. Syftet är att understryka de värden som förenar medlemsstaterna och som därför är de grundvalar som unionen skall vila på.

Artikeln om målsättningar återger den övergripande inriktning som unionen skall arbeta efter. Konventet föreslår att unionens mål skall vara att främja fred, folkens välfärd och unionens grundläggande värden. Unionen skall erbjuda medborgarna ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser samt en inre marknad med fri och inte snedvriden konkurrens. Unionen skall arbeta för hållbar utveckling med balanserad ekonomisk tillväxt och social marknadsekonomi i syfte att uppnå full sysselsättning och sociala framsteg samt med en hög nivå av skydd och förbättring av miljön. Dessutom skall den motverka social utslagning, diskriminering och främja rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnens rättigheter. Unionen skall vidare främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna. Unionen skall respektera den kulturella och språkliga mångfalden och sörja för att det kulturella arvet skyddas och utvecklas.

Konventet framhåller vidare att unionen även i sina externa relationer skall bekräfta och främja sina värderingar och intressen. Ledord för unionens agerande skall vara fred, säkerhet, hållbar utveckling, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnens rättigheter, beaktande och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.

Konventet föreslår slutligen att unionens symboler skrivs in i det konstitutionella fördraget. Till symbolerna hör flagga, valuta, hymn, gemensamt valspråk och Europadagen den 9 maj.

6.2 Remissinstansernas yttranden

De flesta remissinstanser som yttrar sig i denna del välkomnar bestämmelserna om unionens värden och målsättningar. Några, däribland *Svenska Kvinnors EuropaNätverk*, *Jämställdhetsombudsmannen* och *Barnombudsmannen*, önskar dock förtydliganden och tillägg när det gäller bl.a. begreppet jämställdhet och barnets rättigheter.

6.3 Regeringens utgångspunkter

Unionens grundläggande värden återges i det konstitutionella fördragets inledning på ett allmängiltigt och principiellt sätt. Regeringen välkomnar att viktiga mål som jämställdhet, hållbar utveckling med konkurrenskraft, full sysselsättning och hög miljöskyddsnivå framhävs. Viktigt är att jämställdhet lyfts fram bland de grundläggande värdena samt att barnets rättigheter ges en framträdande plats i fördraget. Om förutsättningar finns kan det även övervägas att föreslå att skyddet av människors fysiska och

psykiska hälsa nämns. Konventets förslag innebär sammantaget en rad förbättringar jämfört med nuvarande fördrag.

7 Grundläggande rättigheter

Respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är principer som EU redan i dag bygger på. Konventet föreslår att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna fördragsfästs i sin helhet. Stadgan utgör del II i det konstitutionella fördraget. Konventet föreslår också att unionen skall ansöka om anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). (Artikel 7.)

7.1 Konventets förslag

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna utarbetades av ett tidigare konvent och antogs av Europeiska rådet i Nice i december 2000 som en politisk deklaration. Konventet föreslår att stadgan, med dess ingress, införlivas i sin helhet i del II i det konstitutionella fördraget.

Konventet föreslår samtidigt vissa justeringar och tillägg i stadgan. De rör främst de avslutande allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan och syftar till att ytterligare klargöra att stadgan inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter. Stadgan kan alltså inte utgöra rättslig grund för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Tilläggen klargör också att stadgans tillämpningsområde är begränsat till unionens institutioner och, för medlemsstaterna, endast när de tillämpar unionsrätten. De rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter i Europakonventionen har samma räckvidd och innebörd som anges i konventionen. Detta innebär bl.a. de detaljerade bestämmelser i konventionen som medger att rättigheterna kan begränsas.

Vidare föreslås att det i stadgans ingress skall anges att de förklaringar som togs fram av det tidigare konvent som utarbetade Europeiska unionens stadga och som har uppdaterats av framtidskonventets presidium skall beaktas. Även om förklaringarna inte i sig har rättslig status utgör de ett viktigt tolkningsverktyg.

Anslutning av unionen till Europakonventionen

Konventet föreslår att det i det konstitutionella fördraget skall stå att unionen skall ansöka om anslutning till Europakonventionen. Unionen får därigenom den rättsliga grund för anslutning som enligt EG-domstolen för närvarande saknas.

7.2 Remissinstansernas yttranden

Flera remissinstanser välkomnar att stadgan blir juridiskt bindande. Vissa instanser, däribland *Högsta domstolen*, *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, och *Landsorganisationen i Sverige*, pekar emellertid på att såväl vissa av rättighetsartiklarna som de avslutande allmänna artiklarna innehåller otydligheter som kan ge tillämpningsproblem. Vidare anser några remissinstanser att det behövs ytterligare analyser av stadgans konsekvenser för unionens befogenheter.

Bestämmelsen om att unionen skall söka anslutning till Europakonventionen välkomnas av samtliga remissinstanser som uttalar sig i frågan. *Högsta domstolen* efterlyser dock förtydliganden om skyldigheten att inhämta förhandsavgöranden från unionens domstol när det gäller hur konventionen skall tolkas.

7.3 Regeringens utgångspunkter

Stadgan om de grundläggande rättigheterna omvandlas från politiskt dokument till fördragstext. I likhet med vissa remissinstanser har regeringen tidigare ifrågasatt om stadgan varit tillräckligt tydlig för att kunna inkorporeras i fördraget. För att oklarheter inte skall uppstå om stadgans inverkan på EU-rätten och på unionens befogenheter har det under konventet arbetats in förtydligande skrivningar. Med ingresstexten intakt, och med de klarare avgränsningar som tagits in i stadgans avslutande bestämmelser, bör sådana oklarheter kunna undvikas. Även hänvisningen till presidietts förklaringar kan underlätta förståelsen av stadgans innebörd.

Konventets förslag att unionen skall ansöka om anslutning till Europakonventionen är välkommet. En anslutning av unionen till Europakonventionen, något som både regering och riksdag funnit angeläget, skulle ge ett överskådligt och enhetligt skydd för de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna och institutionerna. Med en anslutning bör Europadomstolens ställning som praxisskapande instans stärkas vid tolkning av konventionen, vilket innebär en större rättssäkerhet för den enskilde medborgaren.

Införlivandet av stadgan i det konstitutionella fördraget och unionens anslutning till Europakonventionen bör betraktas som två åtgärder som kompletterar varandra. Tillsammans säkerställer de att unionen fullt ut respekterar de grundläggande rättigheterna.

8 Unionens befogenheter

Nuvarande fördrag innehåller en mängd bestämmelser som avgränsar unionens befogenheter, men de är svåröverskådliga då de anges på flera ställen i fördragen.

Konventet förtydligar i del I i det konstitutionella fördraget de grundläggande principerna för fördelningen av unionens befogenheter.

Konventet definierar även de huvudsakliga befogenhetskategorierna, dvs. på vilka områden unionen har ensamrätt att fatta beslut, på vilka områden unionen och medlemsstaterna delar på denna rätt och på vilka områden beslutanderätten ligger hos medlemsstaterna med en möjlighet för unionen att anta stödjande åtgärder. (Artiklarna 9-17. De närmare villkoren för utövandet av befogenheterna fastställs för varje område i del III.)

8.1 Grundläggande principer – konventets förslag

I förslaget till konstitutionellt fördrag anges och definieras de grundläggande principer som styr unionens utövande av sina befogenheter samt avgränsningen av unionens och medlemsstaternas befogenheter.

Principen om tilldelade befogenheter

Det är medlemsstaterna som tilldelar unionen befogenheter. Principen om tilldelade befogenheter är av grundläggande betydelse för såväl den politiska som den rättsliga kontrollen av hur unionen utövar sin makt. Till skillnad mot nuvarande fördrag anges uttryckligen i det konstitutionella fördraget att de befogenheter som inte har tilldelats unionen i fördraget tillhör medlemsstaterna.

Subsidiaritetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen bör unionen vidta en åtgärd endast om målet som skall uppnås inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva (och därför bättre kan uppnås på unionsnivå). Konventet föreslår att de nationella parlamenten ges möjlighet att pröva hur subsidiaritetsprincipen tillämpas redan när kommissionen lägger sina lagstiftningsförslag (se avsnitt 10).

Principen om unionsrättens företräde

Principen om gemenskapsrättens företräde har vuxit fram genom EG-domstolens rättspraxis och gäller idag endast samarbetet i första pelaren (EG-rätten). Konventet föreslår att principen om unionsrättens företräde fördragsfästs. Det konstitutionella fördraget och den rätt som antagits av unionens institutioner när de utövar de befogenheter som unionen har tilldelats skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt.

8.2 Remissinstansernas yttranden

Av de remissinstanser som berör de grundläggande principer som reglerar unionens befogenheter kritiserar vissa att unionsrättens företräde skrivs in i fördraget. *Uppsala universitet* och *Juridiska fakultetsnämnden*

vid *Stockholms universitet*, gör bl.a. gällande att förslaget strider mot 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen (RF). *Kommerskollegium* anser det önskvärt att även principen om direkt effekt fördragsfästs.

8.3 Regeringens utgångspunkter

Konventet utvecklar och presenterar de grundläggande principer som styr befogenhetsfördelningen på ett sätt som nära ansluter till vad som redan gäller i dag. Det bör välkomnas att konventet presenterar dessa principer på ett mer enhetligt sätt. Förslaget bör kunna accepteras. Av den grundläggande principen om tilldelade befogenheter följer att principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt bara kan göras gällande på områden där medlemsstaterna har överfört lagstiftningskompetens till unionen. Den exakta avgränsningen av dessa områden har medlemsstaterna uppdragit åt domstolen att bestämma. Frågan om hur en kodifiering av EG-domstolens praxis om gemenskapsrättens företräde förhåller sig till 10 kap. 5 § första stycket RF har utvecklats i avsnitt 4.3.

8.4 Befogenhetskategorier – konventets förslag

Enligt konventets förslag skall unionens befogenheter indelas i tre kategorier. Indelningen har gjorts 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 (områden för stödjande åtgärder). Uppräkningen av områden med delad befogenhet är inte uttömmande. Anledningen är att det inom varje aktuellt politikområde inte har varit möjligt att fullständigt ange befogenheternas omfattning. Kategoriseringen är därför med nödvändighet flexibelt uppbyggd.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik behandlas i särskilda bestämmelser i det konstitutionella fördraget. Konventet har bedömt det svårt att klassificera dessa områden som antingen delad behörighet eller områden för stödjande åtgärder.

Exklusiva befogenheter

Unionen skall ensam ha befogenhet på följande områden:

- fastställande av konkurrensregler inom den inre marknaden,
- den monetära politiken för de medlemsstater som har infört euron,
- den gemensamma handelspolitiken,
- frågor som rör tullunionen,
- bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

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

Unionen skall ensam ha befogenhet att ingå ett internationellt avtal om ingående av avtalet fastställs i en unionsrättsakt eller om det är nödvändigt för att den skall kunna utöva sin befogenhet internt eller om det inverkar på en intern rättsakt.

Delade befogenheter

Unionen och medlemsstaterna skall ha delade befogenheter på följande huvudområden:

- inre marknaden,
- området med frihet, säkerhet och rättvisa,
- jordbruk och fiske, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser,
- transport och transeuropeiska nät,
- energi,
- socialpolitik, avseende aspekter som fastställs i del III,
- ekonomisk, social och territoriell sammanhållning,
- miljö,
- konsumentskydd,
- gemensamma angelägenheter avseende säkerhet i fråga om folkhälsa.

Områden med delad befogenhet är områden där såväl unionen som medlemsstaterna har befogenhet att lagstifta och anta juridiskt bindande akter. Unionen skall, enligt subsidiaritetsprincipen, endast utnyttja sin befogenhet om målen för den planerade åtgärden uppnås bättre på unionsnivå.

De områden som omfattas av delad befogenhet i konstitutionen är sådana som inte anges under exklusiv befogenhet eller är områden för stödjande 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 del III i det konstitutionella fördraget.

Uppräkningen av delade befogenheter i konventets förslag omfattar hela området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det innebär bl.a. att unionen får befogenhet inom området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete i enlighet med vad som anges i del III i konventets förslag.

Vidare omfattas energi av uppräkningsområdet över områden med delade befogenheter. En uttrycklig rättslig grund för detta område skapas i del III. Rättsakter som antagits med betydelse för energiområdet har hittills grundats på artiklar avseende bl.a. tillnärmning av lagstiftning, miljö och transeuropeiska nätverk.

Forskning och teknisk utveckling, där området för rymdfrågor ingår, samt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd har lagts in separat för att understryka dessa områdens särprägel i förhållande till övriga områden som faller under delad befogenhet. Unionens utövande av sin

befogenhet på dessa områden får inte leda till att medlemsstaterna förbjuds att utöva sina befogenheter.

Samordning av den ekonomiska politiken

Den ekonomiska politiken liksom sysselsättningspolitiken är medlemsstaternas befogenhet även om den samordnas inom unionen. För de stater som har antagit euron omfattas dock den monetära politiken av unionens exklusiva befogenhet. Konventets förslag i denna del innebär i stort att den fördragsfästa samordning som redan gäller tydliggörs i det konstitutionella fördraget.

Konventet föreslår en separat bestämmelse i del I under befogenhetsavsnittet om samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik samt tillämpliga delar av medlemsstaternas socialpolitik för att klargöra den särskilda karaktären hos denna samordning.

Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Unionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall fortsatt omfatta alla utrikespolitiska områden samt alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet ett gradvis fastställande av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar.

Områden för stödjande åtgärder

Områdena för stödjande åtgärder, samordningsåtgärder eller kompletterande åtgärder är:

- industri,
- skydd för och förbättring av människors hälsa,
- utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott,
- kultur,
- räddningstjänst.

Områdena för stödjande åtgärder definieras som områden där unionen skall ha befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, utan att för den skull inkräkta på medlemsstaternas befogenhet på dessa områden. De juridiskt 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. Förteckningen över områdena med stödjande åtgärder är uttömmande. Idrott har lagts till listan över områden för stödjande åtgärder. Konventet föreslår därmed att det upprättas en särskild rättslig grund för idrott i del III av det konstitutionella fördraget, eftersom det saknas i de nuvarande fördragen. Samma sak gäller räddningstjänst som också tagits upp i förteckningen. Den rättsliga grunden för de rättsakter som antagits på räddningstjänstens

område har varit artikel 308 i EG-fördraget (se avsnittet om flexibilitetsklausulen nedan).

Flexibilitetsklausul

Rådet kan med stöd av nuvarande artikel 308 i EG-fördraget vidta nödvändiga åtgärder för att förverkliga gemenskapens mål, inom ramen för den gemensamma marknaden, om fördraget inte innehåller nödvändiga befogenheter. Bestämmelsen kan utgöra rättslig grund i avsaknad av uttrycklig behörighet för ett särskilt ändamål. Den kan emellertid inte användas för att utvidga området för gemenskapens behörighet utöver fördragets allmänna ram. Det innebär att bestämmelsen inte kan åberopas för att kringgå förfarandet för fördragsändring.

Konventet föreslår att det införs en flexibilitetsbestämmelse också i det konstitutionella fördraget så att unionen kan hantera oväntade händelser och utmaningar. Unionen skall få vidta åtgärder om det visar sig nödvändigt för att uppnå något av unionens fördragsfästa mål inom ramen för den politik som fastställs i del III. Hänvisningen till unionens mål syftar till att ge systemet en viss flexibilitet, medan hänvisningen till ramen för den politik som fastställs i del III skall säkerställa att de åtgärder som antas respekterar gränserna för de befogenheter som unionen tilldelas i det konstitutionella fördraget. Bestämmelsen kan därför inte användas för att utvidga unionens befogenhet utan endast inom ramen för den politik som fastställs i del III i det konstitutionella fördraget. De bestämmelser som antagits på grundval av denna artikel får inte innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar i de fall där det konstitutionella fördraget utesluter en sådan harmonisering.

Kommissionen skall uppmärksamma medlemsstaternas nationella parlament på de förslag som bygger på bestämmelsen, eftersom de nationella parlamenten har till uppgift att kontrollera att subsidiaritetsprincipen efterlevs.

Beslut om att använda flexibilitetsklausulen skall fattas av rådet med enhällighet. Konventet föreslår också att Europaparlamentet bör delta i antagandet av akter på grundval av denna bestämmelse genom att ge sitt godkännande och inte genom ett enkelt yttrande som är fallet för närvarande.

8.5 Remissinstansernas yttranden

Många remissinstanser välkomnar att fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och unionen förtydligas. *Statskontoret* anser att unionens befogenheter är inkonsekvent uttryckta i konventets förslag. Andra, däribland *Uppsala universitet* och *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet*, understryker vikten av att undvika befogenhetsförskjutningar och ifrågasätter utformningen av flexibilitetsklausulen. Ett fåtal remissinstanser vill att flexibilitetsklausulen skall strykas.

8.6 Regeringens utgångspunkter

Konventets förslag syftar till att skapa tydlighet i kompetensfördelningen. Förslaget visar att det är möjligt att på ett klarare sätt än i dag slå fast de grundläggande principer som gäller för unionens befogenheter. Därmed blir behörighetsfördelningen inom unionen mer överskådlig och ansvarsutkrävandet underlättas. Som framhållits i avsnitt 4 skall beslut med stöd av flexibilitetsklausulen alltid fattas med enhällighet och efter att Europaparlamentet har lämnat sitt godkännande. Detta i förening med domstolens kontrollfunktion utgör en garanti för att bestämmelsen inte kommer att tillämpas så att unionens kompetens utvidgas på ett sätt som de nationella parlamenten inte haft möjlighet att ta ställning till genom godkännande av en fördragsändring.

9 Unionens institutioner

Konventets förslag när det gäller EU:s institutioner rör främst sammansättningen av kommissionen, det roterande ordförandeskapet i rådet, en vald ordförande i Europeiska rådet, en utökning av beslutsfattande med kvalificerad majoritet och medbeslutande för Europaparlamentet, en utrikesminister för unionen samt ett ökat inflytande för de nationella parlamenten.

Diskussionen om de institutionella frågorna fördes delvis parallellt med konventet, genom bl.a. olika utspel från vissa medlemsstater. En av de frågor som uppmärksammades mest var de förslag om en vald ordförande i Europeiska rådet som framfördes i bl.a. ett gemensamt tysk-franskt bidrag och senare i ett brittisk-spanskt bidrag samt, och med annan utformning, även av den svenska regeringsrepresentanten Lena Hjelm-Wallén. En annan fråga som drevs framför allt av regeringsrepresentanterna från Beneluxländerna och Tyskland var en starkare ställning för kommissionen. Europaparlamentet lade dessutom fram förslag som skulle öka dess roll.

Konventets arbete med de institutionella frågorna började sent och förbereddes inte som övriga förslag i arbetsgrupper. Presidiets första förslag till artiklar om institutionerna, som bl.a. föreslog en vald ordförande i Europeiska rådet med mycket stark ställning och som på vissa punkter frångick de överenskommelser som nåtts i Nice, fick kritik av många konventsledamöter.

Frågan om att skapa en bred institutionell kompromiss kom därför helt att dominera konventets avslutande två möten. Bland regeringsföreträdarna var det enbart ett fåtal som i varierande grad ställde sig utanför den uppgörelse om institutionerna som till sist nåddes.

Konventets förslag på det institutionella området är ett sammanhållet paket som syftar till att stärka samtliga institutioner utan att rubba balansen mellan dem. Förslaget utgör en kompromiss mellan företrädare i konventet som representerade olika institutioner, och företrädare från stora respektive små medlemsstater, och som hade olika principiella uppfattningar om samarbetet inom EU.

Dessa förändringar, jämte att bl.a. den valde ordförandens roll tydligt avgränsades, gjorde att ett flertal tidigare kritiska konventsledamöter kunde acceptera att en vald ordförande i Europeiska rådet ingick i kompromissen. Utöver ovanstående uppnåddes enighet i konventet också om att Europaparlamentet föreslås få medbeslutande på fler områden samt att det tydliggörs i det konstitutionella fördraget att Europaparlamentet formellt väljer ordföranden i kommissionen efter nominering av Europeiska rådet. Därmed tillgodosågs krav från många konventsledamöter om en stärkt ställning för parlamentet. (Artiklarna 18–31 samt vissa följdändringar i del III.)

9.1 Konventets förslag

Europaparlamentet

Konventet föreslår att Europaparlamentet ges ökat inflytande dels genom att medbeslutandeprocessen blir allmän princip på lagstiftningsområdet, dels genom budgetförfarandet (se närmare under avsnitt 14).

Det föreslås också att parlamentets sammansättning ändras genom att antalet ledamöter per medlemsstat omfördelas efter 2009. Omfördelningen skall ske efter enhälligt beslut av Europeiska rådet på förslag från, och godkännande av, Europaparlamentet. Ett sådant beslut måste respektera de angivna principerna om maximalt 736 ledamöter, degressiv proportionalitet och en minimitröskel om fyra ledamöter per medlemsstat. Med degressiv proportionalitet menas att fördelningen av platser i grunden är proportionell mot medlemsstaternas folkmängd, men att en viss överrepresentation ges åt de mindre medlemsstaterna.

Konventets förslag att ledamöternas antal inte skall överstiga 736 överensstämmer med vad man kom överens om i Nice, liksom i anslutningsfördragen för de nya medlemsstaterna, och skall gälla under valperioden 2004–2009.

Europeiska rådet

Europeiska rådet föreslås, till skillnad från hittills, få formell status som en av EU:s institutioner. Europeiska rådet skall dock inte utöva någon lagstiftande funktion utan skall, precis som enligt nuvarande fördrag, ge unionen dess politiska vägledning samt bestämma dess allmänna riktlinjer och prioriteringar. Om inte annat föreskrivs i det konstitutionella fördraget skall Europeiska rådet fatta beslut med konsensus.

Europeiska rådet föreslås, förutom dess ordförande, bestå av stats- och regeringscheferna och kommissionens ordförande. En sakansvarig minister per medlemsstat kan därtill efter behov delta i överläggningar när dagordningen så kräver. Härutöver skall unionens utrikesminister delta i Europeiska rådets arbete.

Ordföranden för Europeiska rådet väljs på två och ett halvt år, med möjlighet att omväljas en gång. Denne utses av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet. Ordföranden föreslås leda och stimulera Europeiska rådets arbete. I samarbete med ordföranden i kommissionen, och på basis av arbetet i allmänna rådet, skall denne säkerställa förberedelserna av och kontinuiteten i dess arbete samt underlätta sammanhållning inom Europeiska rådet, på samma sätt som de hittillsvarande roterande ordförandeskapen gjort. Ordföranden representerar unionen gentemot omvärlden i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utan att åsidosätta det ansvar som unionens utrikesminister har. Europeiska rådets ordförande får inte inneha en politisk post i ett medlemsland.

Rådet

Rådet föreslås även fortsättningsvis ledas av medlemsstaterna med jämlik rotation, dock med undantag för rådet för externa relationer. En nyhet är att ordförandeskapet föreslås löpa på en period om minst ett år. Europeiska rådet föreslås besluta om reglerna för rotationsordningen med beaktande av politisk och geografisk balans samt mångfalden av medlemsstater. Det innebär att det är möjligt att införa olika modeller av gruppordförandeskap, där flera länder delar på ordförandeskapet.

Det konstitutionella fördraget anger till skillnad från nuvarande fördrag vissa rådssammansättningar. Rådet för allmänna frågor skall svara för kontinuiteten i samtliga rådsformationers arbete. Dessutom föreslås att allmänna rådet skall vara den rådsformation som, tillsammans med Europaparlamentet, antar europeiska lagar och ramlagar. Medlemsstaterna skall där representeras av en eller två representanter på ministernivå när dagordningen så kräver.

Vidare skall rådet för externa relationer, på basis av Europeiska rådets strategiska riktlinjer, staka ut unionens externa politik och säkra att dess åtgärder är konsekventa. Unionens utrikesminister föreslås leda rådet för externa relationer.

Europeiska rådet ges rätt att besluta om ytterligare rådsformationer.

Beslutsfattande i rådet

Konventet föreslår att rådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs.

Europeiska rådet skall även med enhällighet kunna besluta om att införa beslut i rådet med kvalificerad majoritet och/eller medbeslutande för Europaparlamentet på områden där dessa beslutsformer inte redan gäller.

De nuvarande reglerna bygger på s.k. degressiv proportionalitet. Det innebär att länderna har vägda röster. Större länder har fler röster än mindre, men inte fullt ut i proportion till folkmängden. De större länderna är alltså något underrepresenterade och de mindre överrepresenterade. Dessutom innebär reglerna att man har infört ett krav på att en majoritet

av medlemsstaterna skall stå bakom besluten och att man kan kräva att besluten också omfattas av länder med minst 62% av EU:s befolkning.

Konventet föreslår att röstreglerna ändras i rådet i förhållande till vad som gäller enligt Nicefördraget. När Europeiska rådet eller rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet skall en sådan majoritet bestå av majoriteten av medlemsstaterna, som skall representera minst tre femtedelar av befolkningen i unionen. Någon överrepresentation för mindre medlemsstater skall inte längre finnas. Denna regel föreslås träda i kraft den 1 november 2009. Fram till dess skall den ordning som överenskommits genom Nicefördraget gälla. Frågan om röstviktningen vid beslut med kvalificerad majoritet har utförligt redovisats i departementspromemorian (Ds 2001:29) och propositionen om Nicefördraget (prop. 2001/02:8).

Kommissionen

Konventet föreslår att kommissionen även fortsättningsvis skall bestå av en ledamot per medlemsstat. Från den 1 november 2009 minskas antalet röstberättigade kommissionsledamöter till femton, inklusive kommissionens ordförande och unionens utrikesminister. Kommissionen kommer således att innehålla två olika kategorier av ledamöter, femton ledamöter med rösträtt och övriga ledamöter utan rösträtt. Fördelning av platser skall göras på grundval av ett system med jämlik rotation mellan medlemsstaterna.

Val av ordförande i kommissionen föreslås i princip ske på samma sätt som enligt Nicefördraget. Europeiska rådet skall med kvalificerad majoritet föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Denna kandidat skall väljas av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter. Förfarandet skall upprepas om denna kandidat inte stöds av en majoritet i parlamentet, dvs. Europeiska rådet får då föreslå en ny kandidat. Ordföranden skall utnämna kommissionsledamöter efter förslag från medlemsstaterna. Varje medlemsstat skall nominera tre kandidater. Båda könen skall vara representerade. Kommissionen skall som kollegium vara ansvarigt inför Europaparlamentet och kunna avsättas genom misstroendevotum.

Konventet föreslår att kommissionens ansvar för övervakning, initiativ, genomförande och förvaltning preciseras i förhållande till EG-fördraget. Bland annat tydliggörs kommissionens uppgift att genomföra budgeten, förvalta program och att ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering.

Unionens utrikesminister

En ny komponent i förslaget är inrättandet av en utrikesminister, som skall utses av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande.

Unionens utrikesminister föreslås ta över uppgifter som nu åligger den höge representanten och kommissionsledamoten för yttre förbindelser. Han eller hon skall vara rådets företrädare vid utformning och

genomförande av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och samtidigt vara vice ordförande i kommissionen med ansvar för GUSP och för samordningen av övriga aspekter av unionens yttre åtgärder som ligger inom kommissionens ansvarsområde. Vid utövandet av detta ansvar inom kommissionen skall utrikesministern omfattas av de regler som gäller för kommissionens interna arbete. Han eller hon föreslås också vara ordförande i rådet för externa relationer.

Domstolen

Reglerna om domstolens och förstainstansrättens sammansättning ändras inte jämfört med nuvarande fördrag. Antalet domare skall därmed som nu vara en per medlemsstat i domstolen och minst en per medlemsstat i förstainstansrätten. Konventet föreslår att antalet domare i förstainstansrätten liksom hittills slutligen skall fastställas i domstolens stadga. Domare och generaladvokater skall som nu utses av medlemsstaterna i samförstånd, efter förslag från den berörda medlemsstaten. Konventet föreslår dock att det inrättas en rådgivande kommitté som skall avge yttrande om kandidaternas lämplighet.

Domstolens behörighet skall gälla det konstitutionella fördragets samtliga områden om det inte uttryckligen anges att behörigheten är begränsad. Uttryckliga undantag från domstolens behörighet föreslås dels för hela GUSP-området, dels för området med frihet, säkerhet och rättvisa där domstolen inte skall vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat när dessa åtgärder omfattas av nationell lagstiftning. Detsamma gäller när medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skyddet av den inre säkerheten.

Europeiska centralbanken

Konventet föreslår att Europeiska centralbanken (ECB) skall bli en institution inom unionen. Detta får till följd att ECB omfattas av unionens öppenhetsregler vad gäller ECB:s administrativa åtgärder. Vidare föreslår konventet att ECB:s målformulering skall kvarstå i princip oförändrad. Huvudmålet skall fortsatt vara att upprätthålla prisstabilitet. ECB skall också bidra till att förverkliga unionens målsättningar såsom full sysselsättning och social marknadsekonomi.

9.2 Remissinstansernas yttranden

Få remissinstanser ger något sammanfattande omdöme om förslagen på det institutionella området. En rad instanser kommenterar dock de enskilda elementen i konventets förslag.

Av det fåtal remissinstanser som uttalar sig rörande förslaget om vald ordförande i Europeiska rådet ställer sig ett antal negativa eller tveksamma, medan några är positiva. Endast ett fåtal remissinstanser

behandlar ordförandeskapet i rådet och inga bestämda åsikter kan urskiljas i frågan. Vad gäller förslaget om ett särskilt lagstiftningsråd uttalar sig många negativt.

Majoriteten av de som uttalar sig i frågan välkomnar konventets förslag om utökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet i rådet. Flera instanser vill gå längre än konventets förslag genom att tillämpa kvalificerad majoritet på ytterligare områden, bl.a. rörande åtgärder mot diskriminering. Några är negativa till att denna beslutsform används i större utsträckning.

Förslaget om att ge Europeiska rådet möjlighet att genom ett enhälligt beslut bemyndiga rådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet på områden där enhällighet annars gäller bemöts kritiskt av remissinstanserna. *Justitiekanslern* framför att förslaget kan uppfattas som ett sätt att göra grundläggande fördragsändringar utan de nationella parlamentens godkännande. Förslaget accepteras av *Landsorganisationen i Sverige (LO)*.

Några remissinstanser stödjer inrättandet av en ny utrikesministerpost, medan andra ställer sig kritiska. Några är särskilt tveksamma till att den nye utrikesministern skall vara både vice ordförande i kommissionen och ordförande i rådet för externa relationer, då det riskerar att skapa oklarheter i kompetensfördelningen mellan de två institutionerna.

Samtliga remissinstanser som berör förslaget om att endast femton kommissionsledamöter skall ha rösträtt efter den 1 november 2009 ställer sig negativa eller tveksamma.

Ett flertal remissinstanser ställer sig positiva till Europaparlamentets stärkta roll, särskilt den ökade användningen av medbeslutandeförfarandet. Ett fåtal uttrycker däremot missnöje med parlamentets stärkta inflytande.

Några remissinstanser anser att vissa frågor rörande domstolen bör analyseras närmare. *Regeringsrätten* noterar särskilt frågorna om domstolens ökade arbetsbörda, villkor för att anhängiggöra mål samt ett eventuellt införande av krav på provningstillstånd. *Högsta domstolen* framför att en tänkbar åtgärd mot domstolens höga arbetsbelastning vore att modifiera skyldigheten att inhämta förhandsavgöranden.

9.3 Regeringens utgångspunkter

Genom Nicefördraget enades medlemsstaterna om de institutionella förändringar som ansågs nödvändiga för att genomföra utvidgningen. Det var svårt att uppnå enighet i Nice med tanke på de känsliga frågor som behandlades, bl.a. balansen mellan medlemsstaterna. Nicefördraget trädde ikraft i början av detta år och har skrivits in i fördragen med EU:s nya medlemsstater. Det finns inga vägande skäl för att riva upp principerna i den överenskommelse som uppnåtts. Samtidigt bör ytterligare reformer genomföras i de frågor som inte avgjordes genom Nicefördraget.

En viktig generell svensk utgångspunkt är att värna de mindre medlemsstaternas möjlighet till inflytande i EU med bibehållande och stärkande av unionens effektivitet och legitimitet. Samtidigt måste också

de stora länderna uppfatta systemet som trovärdigt. En jämn könsfördelning i institutionerna bör även eftersträvas för att säkerställa demokratisk legitimitet och trovärdighet i den institutionella strukturen.

Konventets förslag till institutionell helhetslösning förefaller vara en god grund till en kompromiss som kan underlätta beslutsfattandet i en utvidgad union. Förslaget syftar till att stärka och förbättra alla institutioner samtidigt som balansen mellan institutionerna behålls, vilket är positivt. Det bör också noteras att kompromissen i konventet var mycket svår att nå. Det kan därför antas att det blir svårt att i regeringskonferensen nå enighet om en väsentligt annorlunda lösning.

Åtgärderna för att stärka kommissionen balanseras med förslaget om en vald ordförande i Europeiska rådet. Ett antal regeringsrepresentanter, som i konventet företrädde mindre medlemsstater, gav uttryck för oro om att en vald ordförande skulle få en alltför dominerande ställning. Detta hanteras i konventsförslaget genom en befattningsbeskrivning som anger de begränsningar som finns för funktionen. Trots att tveksamhet framförts beträffande en vald ordförande i Europeiska rådet synes en sådan funktion kunna bli den lösning som kommer att godtas av medlemsstaterna inom ramen för en bredare kompromiss. Det ligger inte minst i de mindre medlemsstaternas intresse att Europeiska rådet skall fungera bättre än nu. Erfarenheterna visar att det blir svårare och svårare att kombinera ett aktivt ordförandeskap i Europeiska rådet med att inneha posten som stats- eller regeringschef i ett medlemsland.

Uppdelningen av utrikesfrågor och allmänna frågor på två olika rådsformationer samt det fleråriga arbetsprogrammet är andra inslag som bör gynna ökad kontinuitet och effektivitet i rådets arbete. Samtidigt är det viktigt att principen om rotation mellan medlemsstaternas ordförandeskap i rådet behålls. Konventet öppnar för olika modeller av gruppordförandeskap, där flera länder delar på ordförandeskapet, något som också bör ge stadga och kontinuitet i en utvidgad union. Däremot är förslaget om att alla lagstiftningsfrågor skall hanteras i ett nytt lagstiftningsråd tveksamt. Det är knappast ändamålsenligt att skilja på den förberedande politiska beredningsprocessen av ett lagstiftningsärende, som sker i berörd rådsformation, och det formella beslutet.

Möjlighet till majoritetsbeslut finns redan i dag inom flertalet politikområden inom gemenskapsrätten. Mot den bakgrunden är det rimligt att konventet föreslår kvalificerad majoritet som huvudregel i beslutsfattandet. Vissa områden bör dock under alla omständigheter undantas. Skatter är ett sådant område. Frågan om lämplig beslutsform för kulturområdet bör noggrant övervägas. Konventet föreslår också att det skall vara möjligt för Europeiska rådet att efter enhälligt beslut införa kvalificerad majoritet även på områden där enhällighet föreskrivs. Detta skulle kunna tolkas som att en väg öppnas för att göra grundläggande förändringar i fördraget i bred mening utan att gå vägen över ratifikation i de nationella parlamenten, vilket bör undvikas. Hur förslagen om de s.k. passerellerna förhåller sig till 10 kap. 5 § första stycket RF har utvecklats i avsnitt 4.3.

Definitionen av kvalificerad majoritet föreslås bli ändrad från den 1 november 2009 och då ersätta det hittillsvarande systemet med vägda röster. Från svensk synpunkt finns det egentligen inte någon tungt

vägande anledning att frånga den uppgörelse som gjordes i Nicefördraget i denna fråga. Konventets förslag gynnar de fyra stora medlemsländerna något mer, särskilt Tyskland. Erfarenheten visar att ett eller två av de stora länderna ofta driver samma ståndpunkt som Sverige i de flesta frågor. Det kan därför antas att konventets förslag i praktiken inte skulle innebära avsevärt sämre möjligheter för Sverige att hävda sin uppfattning.

Förslaget att inrätta en utrikesminister för unionen bör kunna främja ökad effektivitet, förbättrad samstämmighet och en mer enhetlig extern representation. Den konstruktion som konventet föreslår riskerar dock att bidra till en sammanblandning av rådets respektive kommissionens skilda roller. Det förefaller dessutom mindre lämpligt att låta unionens utrikesminister inneha ordförandeposten då beslut fattas i rådet, samtidigt som han eller hon har ett tydligt ansvar för initiativ och genomförande.

Modellen med en kommissionsledamot per land, varav femton har rösträtt, och med strikt rotation mellan de två kategorierna av kommissionsledamöter, synes vara en möjlig kompromiss. Den kan dock förväntas vara fortsatt kontroversiell. Kommissionen får även en tydligare roll som initiativtagare till, och verkställare av, beslut vilket är positivt på de områden där kommissionen har ett tydligt mandat.

Även Europaparlamentet föreslås få en ökad roll genom att, när inte annat anges, vara medbeslutande i lagstiftningsfrågor. När det gäller fördelningen av platser i Europaparlamentet är den överenskommelse som gjordes i Nicefördraget en balanserad kompromiss som bör vara vägledande för framtida fördelning.

Att domstolen i princip blir behörig över hela det konstitutionella fördragets område, med undantag för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, är en naturlig följd av att man inför ett samlat fördrag och en enhetlig institutionell struktur. En mer ingående översyn av konventets förslag när det gäller domstolen skulle dock vara önskvärd i samband med regeringskonferensen.

Sammanfattningsvis innehåller konventets förslag i de institutionella delarna både element som är positiva eller framstår som rimliga, och punkter som bör diskuteras vidare i regeringskonferensen. Det viktiga blir att uppnå en tillfredställande helhetslösning.

10 De nationella parlamentens roll

De nationella parlamentens roll i unionens arbete har under senare tid uppmärksammats allt mer. Konventet har behandlat frågan huruvida de nationella parlamenten skall få ökade möjligheter att påverka sina respektive regeringar. Konventet har även diskuterat ändringar av de nationella parlamentens möjlighet att pröva hur subsidiaritetsprincipen (avsnitt 8.1) tillämpas redan när kommissionen lägger sina lagstiftningsförslag. (Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen samt protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.)

10.1 Konventets förslag

Konventets förslag medför ändringar i det protokoll om de nationella parlamentens roll som finns bifogat till fördragen. Ändringarna ger de nationella parlamenten ökade möjligheter att påverka EU-politiken genom sina respektive regeringar och direkt på EU-nivå.

Konventet föreslår att en politisk mekanism för tidig varning ("early warning system") införs som direkt involverar de nationella parlamenten för kontroll av subsidiaritetsprincipens efterlevnad.

Förslaget innebär att kommissionen skall skicka alla sina lagstiftningsförslag och ändrade förslag till de nationella parlamenten samtidigt som den skickar förslagen till unionslagstiftaren, dvs. rådet och Europaparlamentet. Inom sex veckor från avsändandet har de nationella parlamenten möjlighet att genom ett motiverat yttrande framföra att det aktuella förslaget enligt parlamentets eller kammarens uppfattning inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Varje nationellt parlament som består av två kammare skall enligt förslaget tilldelas två röster, dvs. varje kammare får en röst. För att inte parlament med endast en kammare skall missgynnas tilldelas även de två röster. Om så många yttranden kommer in att de motsvarar minst en tredjedel av samtliga röster skall kommissionen ompröva sitt förslag. För frågor på området frihet, säkerhet och rättvisa gäller att kommissionen skall ompröva förslaget om yttranden som motsvarar minst en fjärdedel av samtliga röster har inkommit. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Kommissionen skall i samtliga fall motivera sitt beslut.

Dessutom föreslås att domstolen skall vara behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen som väcks av medlemsstaterna eller överlämnas av dem på ett nationellt parlaments eller av en kammare i ett sådant parlaments vägnar i enlighet med deras interna rättsordning. Även Regionkommittén skall, enligt förslaget, vara behörig att väcka talan när det gäller en rättsakt som inte kan antas utan att kommittén har hörts.

Parlamenten delges också information om rådets arbete genom att dagordningarna för, och resultaten av, rådets möten direkt skickas till medlemsstaternas nationella parlament.

Slutligen föreslås skärpta krav när det gäller tidsgränser i rådets arbete för att de nationella parlamenten skall hinna granska lagförslag. Det nuvarande protokollet stadgar att sex veckor skall förflyta från den dag då lagstiftningsförslag av kommissionen görs tillgängligt för de nationella parlamenten till det att förslaget sätts upp på rådets dagordning. Till detta läggs ytterligare en tidsmarginal, som fastställer att det från den dag då ett förslag förs upp på rådets dagordning och till dess att det antas en gemensam ståndpunkt skall det, i normalfallet, förflyta tio dagar.

10.2 Remissinstansernas yttranden

Många remissinstanser är positiva till att de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet stärks. Flera välkomnar förslaget om att ge de nationella parlamenten en roll vid kontroll av subsidiaritetsprincipen på unionsnivå, medan andra ställer sig tveksamma. *Statskontoret* framhåller t.ex. att det är angeläget att regeringens förmåga att föra en enhetlig och konsekvent och därmed kraftfull europapolitik inte ifrågasätts och försvåras. Regeringsrätten kan dock inte finna att de nationella parlamentens möjlighet att avge yttrande om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen står i strid med regeringsformen eftersom riksdagen endast skall kunna avge en meningsyttring som inte binder Sverige som stat. *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet* anser att förslaget innebär att vissa regioner med lagstiftande befogenheter får en särställning inom unionen och att konstitutionen därmed gör skillnad utifrån hur de olika medlemsstaterna valt att utforma sin egen konstitutionella struktur.

10.3 Regeringens utgångspunkter

De nationella parlamentens inflytande över EU-politiken bidrar till att ge EU:s beslut nödvändig legitimitet och parlamenten bör därför ges bästa möjliga förutsättningar att utöva detta inflytande. De nationella parlamenten måste få god och snabb tillgång till information samt rimliga tidsmarginaler för att kunna agera. Konventets förslag innebär avsevärda förbättringar i detta avseende. Möjligheten att utöva inflytande skapar också behov av goda tidsmarginaler för att de nationella parlamenten skall kunna påverka sina regeringar, vilket är något som konventet tillgodosett på ett bra sätt i sitt förslag. De nationella parlamentens roll i subsidiaritetsprövningen innebär att de ges en större direkt roll gentemot EU-nivån, något som tidigare i princip varit förbehållet medlemsstaternas regeringar. Därmed stärks subsidiaritetsprövningen. Det är viktigt att denna roll utformas på ett sätt som överensstämmer med kompetensfördelningen mellan riksdag och regering, dvs. uppgiften att företräda Sverige i förhållande till andra stater eller mellanstatliga organisationer ankommer på regeringen ensam. Detta följer av att regeringen styr riket och ensam ingår överenskommelser med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

De ökade möjligheterna till inflytande och kontroll över EU:s lagstiftningsprocess som ges de nationella parlamenten i konventets förslag innebär för svensk del inte någon ändring av samrådsförfarandet mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd.

Fördraget bör vara neutralt i förhållande till respektive medlemsstats konstitutionella struktur.

Förslaget att Regionkommittén skall ges talerätt inför domstolen ter sig för långtgående mot bakgrund av den rent konsultativa roll kommittén har.

11 Instrument och beslutsprocedurer

Förenklingen av unionens rättsinstrument, och därmed även beslutsprocedurerna, har varit en viktig uppgift för konventet. Konventet föreslår att antalet rättsliga instrument minskas från femton till sex samt att de kvarvarande instrumenten förses med beteckningar som är begripligare för medborgarna. Vissa av instrumenten har liknande verkan som tidigare även om de har getts nya namn. Följande sex rättsliga instrument föreslås:

- europeiska lagar,
- europeiska ramlagar,
- europeiska förordningar,
- europeiska beslut,
- rekommendationer,
- yttrande.

Lagar och ramlagar skall i regel antas enligt medbeslutandeproceduren (rådet och Europaparlamentet är medlagstiftare) som samtidigt byter namn till "det vanliga lagstiftningsförfarandet" för att uttrycka dess nya rang som generell procedur för antagande av lagstiftning.

Europeiska förordningar och beslut skall huvudsakligen antas av de båda institutioner som utövar den verkställande funktionen, antingen rådet eller kommissionen.

Dessutom föreslås att kommissionen skall kunna anta s.k. delegerade akter som kompletterar eller ändrar vissa mindre väsentliga delar av en europeisk lag eller ramlag. Syftet är att uppmuntra lagstiftaren (rådet och Europaparlamentet) att koncentrera sig på de grundläggande inslagen och undvika att lagar och ramlagar blir alltför detaljerade. (Artiklarna 32-38 med följdändringar i del III.)

11.1 Instrumenten – konventets förslag

Europeiska lagar och ramlagar

I konventionsförslaget görs en åtskillnad mellan rättsakter och akter som inte är rättsakter. Rättsakterna skall endast vara två, nämligen europeiska lagar och europeiska ramlagar. En europeisk lag är en direkt motsvarighet till vad som i dag utgör en förordning och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En europeisk ramlag är en direkt motsvarighet till vad som i dag utgör ett direktiv dvs. akter som är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås men som överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Rättsakterna skall enligt konventets förslag i normalfallet antas gemensamt av de båda institutioner som delar på den lagstiftande funktionen, nämligen Europaparlamentet och rådet. Beslutet skall tas med stöd av det s.k. medbeslutandeförfarandet, vilket förutsätter att rådet och Europaparlamentet är överens innan beslut kan fattas. I särskilda fall, som anges i det

konstitutionella fördraget, skall dock rättsakter kunna antas av Europaparlamentet med deltagande av rådet eller av rådet med deltagande av Europaparlamentet.

Europeiska förordningar och beslut

I förslaget definieras europeiska förordningar på samma sätt som dagens förordningar. De föreslås ha allmän giltighet och till alla delar vara bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat men de föreslås dessutom kunna ha samma verkan som ett direktiv har i dag. En europeisk förordning föreslås nämligen också kunna vara bindande för varje medlemsstat med avseende på det resultat som skall uppnås.

Konventet föreslår att europeiska beslut skall ges en något vidare definition än dagens beslut, eftersom ett beslut enligt förslaget inte med nödvändighet måste vara riktat, vilket är fallet i dag. Ett av syftena med denna utvidgade definition är att även göra beslutet till ett rättsligt instrument på området för gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som ersätter ”gemensamma åtgärder” och ”gemensamma ståndpunkter”.

Delegerade akter

Konventet har också föreslagit att en ny kategori akter skall inrättas, nämligen delegerade akter som kompletterar eller ändrar vissa inte väsentliga delar av en europeisk lag eller ramlag. Syftet är att uppmuntra lagstiftaren att koncentrera sig på de grundläggande inslagen och undvika att lagar och ramlagar blir alltför detaljerade. Enligt förslaget skall det bli möjligt att i europeiska lagar och europeiska ramlagar till kommissionen delegera en befogenhet att utfärda delegerade förordningar. I lagarna och ramlagarna skall uttryckligen fastställas delegeringens mål, innehåll, omfattning och varaktighet samt villkor för återkallande och ikraftträdande av den delegerade akten. De väsentliga delarna av ett område får inte delegeras.

Genomförandeakter

Enligt nu gällande bestämmelse kan rådet i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Konventet föreslår att det i denna bestämmelse klargörs att unionens rättsligt bindande akter i första hand skall genomföras av medlemsstaterna själva. Om det finns särskilda behov av ett enhetligt genomförande får kommissionen, eller i särskilda fall och inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, rådet genomföra beslut. Genomförandeakterna föreslås benämnas europeiska genomförandeförordningar eller europeiska genomförandebeslut.

Rekommendationer och yttranden

Rekommendationer och yttranden förblir liksom för närvarande icke bindande akter.

11.2 Beslutsprocedurer – konventets förslag

Förenklingen av beslutsprocedurerna har varit en viktig uppgift för konventet. Det stora antalet beslutsförfaranden beror delvis på de många kraven på samråd med olika organ och institutioner i kombination med de skilda omröstningsbestämmelserna för rådet, nämligen enhällighet och kvalificerad majoritet. Om man bortser från detta och endast tar hänsyn till Europaparlamentets och rådets respektive roll minskas beslutsförfarandena huvudsakligen till fem: medbeslutande, samarbete, samtycke och enkelt yttrande från Europaparlamentet samt beslutsfattande av rådet ensamt.

Vanligt lagstiftningsförfarande (medbeslutandeförfarandet)

I nuvarande fördrag deltar Europaparlamentet som lagstiftare på jämställd fot med rådet i det s.k. medbeslutandeförfarandet. Nu tillämpas förfarandet bl.a. på områden som den inre marknaden, arbetstagares fria rörlighet, etableringsrätt, transporter, undervisning och yrkesutbildning samt konsumentskydd. Som nämnts ovan föreslår konventet att detta förfarande skall tillämpas generellt för antagandet av europeiska lagar och ramlagar. Benämningen skall ändras till ”det vanliga lagstiftningsförfarandet”.

Huvudmomenten i det vanliga lagstiftningsförfarandet beskrivs i del I i det konstitutionella fördraget. Europeiska lagar och ramlagar skall antas av parlamentet och rådet på förslag av kommissionen. Därutöver hänvisas till en bestämmelse i del III av det konstitutionella fördraget där förfarandets olika steg beskrivs närmare. Förfarandet motsvarar i stort dagens medbeslutandeförfarande förutom att vissa språkliga och redaktionella anpassningar har gjorts. Vidare har vissa särregler införts för rättsakter som medlemsstater tar initiativ till på området frihet, säkerhet och rättvisa.

Rådet fattar i dag, med några få undantag, beslut med kvalificerad majoritet under hela medbeslutandeförfarandet. Konventet föreslår omröstning med kvalificerad majoritet i rådet i samtliga fall där det vanliga lagstiftningsförfarandet tillämpas.

Särskilt lagstiftningsförfarande

I särskilda fall, som anges i det konstitutionella fördraget, föreslås europeiska lagar och ramlagar antas av rådet med deltagande av Europaparlamentet eller Europaparlamentet med deltagande av rådet i enlighet med ”särskilda lagstiftningsförfaranden”. Den vanligaste beslutsproceduren föreslås liksom tidigare vara att europeiska lagar och ramlagar antas av rådet med olika former av medverkan från Europaparlamentet och andra institutioner och organ. Rättsakter som antas av rådet kräver enligt förslaget till konstitutionellt fördrag i vissa fall Europaparlamentets godkännande och i vissa fall parlamentets hörande.

Samarbetsförfarandet avskaffas

Det nuvarande samarbetsförfarandet infördes genom Europeiska enhetsakten för att ge ökad tyngd åt samrådet med parlamentet vid antagande av vissa beslut, även om man lät rådet få sista ordet. För närvarande tillämpas förfarandet i ett fåtal fall inom ramen för den ekonomiska och monetära politiken. Konventet föreslår att samarbetsförfarandet avskaffas.

11.3 Remissinstansernas yttranden

Många remissinstanser är positiva till renodlingen av unionens rättsinstrument. Ett flertal, däribland *Svenska institutet för europapolitiska studier* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, pekar dock på tvetydig terminologi, bl.a. rörande distinktionen mellan rättsakter och andra rättsinstrument.

Flera remissinstanser, däribland *Statskontoret*, finner det svårt att överblicka konsekvenserna av de nya rättsinstrumenten delegerade akter och genomförandeakter.

11.4 Regeringens utgångspunkter

Instrumenten

Konventets förslag att minska antalet rättsliga instrument gör systemet mer begripligt. En juridisk-teknisk översyn av terminologin är emellertid nödvändig.

Konventets förslag om införande av delegerade akter och förtydligandet för användandet av genomförandeakter kan komma att effektivisera lagstiftningsarbetet samt stärka kommissionens verkställande funktion, vilket är bra. Delegerade akter kan återkallas, vilket understryker att unionens lagstiftare behåller den slutliga kontrollen över hur denna uppgift utövas.

Beslutsprocedurer

Det finns ett stort behov av att rationalisera och förenkla förfarandena för antagande av rättsakter. Konventets förslag till uppdelning i vanligt lagstiftningsförfarande och särskilt lagstiftningsförfarande bidrar till att förtydliga vilket förfarande som skall gälla. I de fall där det vanliga lagstiftningsförfarandet skall användas har konventet begränsat sig till att hänvisa till europeiska lagar och ramlagar. När särskilda lagstiftningsförfaranden används hänvisas till rådets europeiska lag eller ramlag respektive Europaparlamentets europeiska lag eller ramlag. Det blir härigenom tydligt för enskilda vilka akter som får antas på ett visst område och vem inom EU som fattar beslut om lagstiftningen.

12 Öppenhet och demokrati

I det nuvarande fördraget slås fast att unionens beslut skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Konventet har betonat vikten av att unionens institutioner blir än mer öppna. Konventet har också behandlat andra frågor som rör öppenhet och demokrati i unionen, bl.a. god förvaltning, dataskydd, principen om deltagardemokrati, den europeiska ombudsmannens roll, europeiska politiska partier samt kyrkors ställning. (Artiklarna 44-51 med följdändringar i del III.)

12.1 Öppenhet – konventets förslag

Konventets förslag betonar att arbetet i unionens institutioner, myndigheter och organ skall bedrivas så öppet som möjligt. Den allmänna principen om att unionens beslut skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt föreslås finnas kvar och skrivs in i del I i det konstitutionella fördraget.

Konventet föreslår att rådets möten skall vara öppna när lagstiftningsförslag diskuteras och antas.

Konventet föreslår även att den rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar som följer av bestämmelserna i nuvarande fördrag i fortsättningen skall gälla unionens samtliga institutioner, myndigheter och organ och inte bara Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Europeiska centralbanken (ECB), som i konventets förslag skall bli en institution, och domstolen föreslås omfattas av handlingsoffentligheten beträffande deras administrativa verksamhet.

Konventet föreslår vidare, som en följd av att pelarstrukturen avskaffas, att nuvarande bestämmelser om skydd för enskilda, när det gäller behandling av och fri rörlighet för personuppgifter, görs tillämpliga även på de områden som nu motsvarar andra och tredje pelaren.

Dessutom understryks att unionens institutioner, myndigheter och organ skall ha en öppen, effektiv och självständig förvaltning.

12.2 Demokrati – konventets förslag

Konventet föreslår också att unionen i all sin verksamhet skall respektera principen om jämlikhet mellan unionens medborgare. Medborgarna skall ha möjlighet att delta i, och påverka, unionens demokratiska liv. Detta slår konventet fast genom att föreslå att unionen skall bygga på principen om representativ demokrati. Det är även viktigt, enligt konventet, att politiska partier på europeisk nivå skapar ett ökat medvetande och intresse bland medborgarna för europeisk politik och att de speglar medborgarnas vilja.

Konventet föreslår också en bestämmelse om principen om deltagardemokrati. Unionens institutioner skall ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att uttrycka, och offentligt diskutera, sina åsikter inom alla unionens områden. Konventet föreslår att EU-medborgare skall ha rätt att uppmana kommissionen att lägga fram förslag i en fråga om minst en miljon namnunderskrifter från EU-medborgare från ett betydande antal medlemsstater ställer sig bakom detta.

Unionens institutioner skall också föra en öppen och regelbunden dialog med det civila samhället. För att unionens åtgärder skall vara så enhetliga och öppna som möjligt föreslår konventet att kommissionen skall samråda med berörda parter innan förslag läggs fram. Detta påminner om det svenska remissförfarandet.

I konventets förslag finns bestämmelser om den europeiska ombudsmannen. Konventet föreslår inte någon förändring av ombudsmannens befogenheter, men betonar ombudsmannens roll genom att lägga in en artikel om detta i avdelningen om unionens demokratiska liv i del I i det konstitutionella fördraget. Det framgår där att ombudsmannen även i fortsättningen skall väljas av Europaparlamentet och vara självständig i sin arbetsutövning. I del III av det konstitutionella fördraget finns de närmare bestämmelserna om ombudsmannen.

Inte heller artikeln om europeiska politiska partier föreslås genomgå några ändringar, med undantag för att en del av den placeras i del I av det konstitutionella fördraget. Resterande bestämmelser placeras i del III av det konstitutionella fördraget.

Konventet föreslår en artikel som behandlar kyrkans och andra religiösa och icke religiösa organisationers ställning i unionen. Artikeln skall införas i avdelningen om unionens demokratiska liv. Det framgår av artikeln att unionen respekterar kyrkans, de religiösa samfundens samt de filosofiska och andra religiösa och icke religiösa organisationernas ställning. Unionen skall upprätthålla en dialog med dessa.

12.3 Remissinstansernas yttranden

Många remissinstanser välkomnar konventets förslag om öppenhet, särskilt att principen om handlingsoffentlighet utsträcks även till Europeiska centralbanken (ECB). Vissa menar att man bör gå längre och låta handlingsoffentligheten omfatta ECB:s verksamhet, och särskilt att ECB skall offentliggöra sina mötesprotokoll. Några instanser, däribland *Svenska Journalistförbundet*, *Tidningsutgivarna* och *Tjänstemännens centralorganisation*, understryker att yttrandefrihet för EU-anställda borde skrivas in i det konstitutionella fördraget.

Flera remissinstanser yttrar sig positivt om konventets förslag om demokrati, i synnerhet om bestämmelsen om deltagardemokrati. Vissa remissinstanser hyser dock tveksamhet eller önskar klargöranden av förslaget om att ge EU-medborgare möjlighet att uppmana kommissionen att lägga fram förslag i en fråga. Andra välkomnar en starkare roll för regionerna.

Några instanser välkomnar den nya bestämmelsen om kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning, medan andra finner den oklar.

12.4 Regeringens utgångspunkter

En målsättning i konventsarbetet har varit att bidra till ökad öppenhet i unionens verksamhet. Konventets förslag främjar en öppenheitskultur inom institutionerna. Principen om att unionens institutioner skall fullgöra sina uppgifter så öppet som möjligt bidrar till att medborgarnas möjligheter till insyn i unionens arbete ökar. Förslaget om att allmänheten skall få tillgång till handlingar från alla unionens institutioner, myndigheter och organ ger också en ökad insyn i unionens verksamhet jämfört med i dag, eftersom EG-fördraget endast föreskriver en rätt att få ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Det finns goda skäl att vara positiv till konventets förslag i dessa delar och fortsatt verka för ökad öppenhet i EU, liksom för stärkt yttrandefrihet för EU-anställda.

Det är positivt att rådets sammanträden föreslås vara öppna när det agerar lagstiftare och inte som i dag endast vid på förhand utvalda slutdiskussioner i rådet i samband med att rådet röstar om lagstiftning som skall antas med medbeslutandeförfarandet.

Bindande regler om god förvaltning för samtliga institutioner, myndigheter och organ, gör det tydligt för medborgaren vilka krav på en god och effektiv förvaltning som kan ställas på EU och dess tjänstemän. Enligt förslaget omfattas även ECB av dessa regler. Att konventet nu föreslår en rättslig grund för en europeisk lag om god förvaltning välkomnas.

Förslaget till en principbestämmelse om demokratisk jämlikhet stärker betydelsen av alla människors lika värde och deras jämlikhet inför unionens institutioner liksom att alla medborgare skall ha samma möjlighet att påverka utvecklingen inom unionen.

Det är positivt att principen om representativ demokrati kommer till uttryck i konventets förslag. Därigenom betonas vikten av att denna typ av demokrati skall utgöra ett fundament i det europeiska samhället. Principen om deltagardemokrati är även det ett välkommet inslag i konventets förslag. Genom principen om deltagardemokrati markeras att en öppen dialog och diskussion med medborgarna, de representativa sammanslutningarna och det civila samhället utvecklar, fördjupar och breddar demokratin. Att medborgarna deltar såväl i unionens beslutsprocesser som i utvecklingen inom unionen i stort är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Den föreslagna möjligheten för medborgare att uppmana kommissionen att lägga fram förslag, genom s.k. medborgarinitiativ, bör emellertid klargöras.

Det är positivt att ombudsmannen får en central plats i det konstitutionella fördraget genom att dennes viktiga uppgift att säkra en öppen och god förvaltning inom EU framhävs. Dessutom innebär det en upplysning till medborgaren om vart han eller hon kan vända sig med klagomål.

Konventets utgångspunkt har varit att den nuvarande bestämmelsen om europeiska politiska partier skall vara i sak oförändrad. Förslaget innebär dock en välkommen förändring genom att det redan av del I av det konstitutionella fördraget framgår att de europeiska politiska partierna spelar en viktig roll för principen om representativ demokrati.

13 Medlemskap i unionen

Enligt konventets förslag skall del I av det konstitutionella fördraget innehålla en särskild avdelning om medlemskap i unionen. Syftet med dessa bestämmelser är att dels fastställa kriterierna för medlemskap, dels reglera förfarandena för anslutning och upphävande av rättigheter samt utträde ur unionen. (Artiklarna 57-59.)

13.1 Konventets förslag

Medlemskap och anslutning

Kriterierna för medlemskap i unionen redovisas idag ganska allmänt i Unionsfördraget. Varje europeisk stat som respekterar principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen får ansöka om medlemskap. Konventet föreslår ett förtydligande av nuvarande reglering som innebär att stater som ansöker om medlemskap förbinder sig att gemensamt främja dessa värden.

När det gäller förfarandet för anslutning till unionen innehåller konventets förslag bara en nyhet, nämligen att Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall underrättas när en sådan ansökan inkommit till rådet. I övrigt är de ändringar som föreslås av rent teknisk natur.

Fråntagande av medlemsrättigheter

De ändringar konventet föreslår innebär endast tekniska justeringar av nuvarande bestämmelser i EG-fördraget och Unionsfördraget om förfarandet i det fall en medlemsstat åsidosätter unionens gemensamma värden.

Utträde

Konventet föreslår en ny artikel med ett förfarande som skall 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.

Konventets förslag innebär att en medlemsstat som beslutar att utträda skall anmäla detta till Europeiska rådet, som då skall ta fram riktlinjer för

ett utträdesavtal. Unionen skall därefter förhandla fram ett avtal med den berörda medlemsstaten om villkoren för utträdet, med beaktande av medlemsstatens framtida förbindelser med unionen. Avtalet skall ingås på unionens vägnar och rådet skall fatta beslut om dess antagande med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande. Medlemsstaten ifråga får inte delta i Europeiska rådets eller rådets beslut eller överläggningar.

Konventets förslag innebär vidare att det konstitutionella fördraget skall 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, besluta att förlänga denna tidsfrist. Förekomsten av ett avtal är alltså inte tvingande för möjligheten till utträde. Konventets presidium har uttalat att de rättsliga följderna måste undersökas i de fall då det inte sluts något avtal om utträdet samt att bestämmelser om detta vid behov kan läggas till i artikeln.

Avslutningsvis föreslås att en medlemsstat som utträtt ur unionen, men som på nytt vill ansluta sig, skall omfattas av det normala förfarandet för anslutning.

13.2 Remissinstansernas yttranden

Det fåtal remissinstanser som yttrar sig stödjer alla konventets förslag i denna del.

13.3 Regeringens utgångspunkter

Det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som har med medlemskapet i unionen att göra på ett ställe i det konstitutionella fördraget. Den väsentliga nyheten jämfört med dagens fördrag är förslaget om en artikel om frivilligt utträde. Även om det inte hittills varit reglerat i fördraget har det setts som en politisk möjlighet för ett land att lämna samarbetet. Det har framstått som osannolikt att de andra medlemsstaterna i ett sådant fall inte skulle respektera den berörda statens vilja. En uttrycklig bestämmelse om frivilligt utträde tydliggör dels att en enskild stats vilja att frånträda det konstitutionella fördraget måste respekteras, dels att det finns ett rättsenligt sätt för en medlemsstat att även utan övriga medlemsstaters medgivande utträda ur unionen. Det bör dock diskuteras ytterligare hur konsekvenserna av ett utträde skall hanteras.

14 Unionens finanser

Konventet har diskuterat bestämmelser om såväl EU-budgetens inkomstsida som dess utgiftssida. De beslutsprocedurer som berörs är i första hand de som gäller det s.k. finansiella perspektivet, EU:s årliga

egna medel, dvs. EU:s inkomster, samt EU:s årliga budget. Den generella inriktningen i konventets förslag innebär en övergång från enhällighet till röstning med kvalificerad majoritet i rådet samt ökat inflytande för Europaparlamentet. (Artiklarna 52-55 med följdändringar i del III.)

14.1 Konventets förslag

Unionens inkomster

Konventet föreslår förändringar av beslutsproceduren om EU-budgetens inkomstsida, dvs. hur medlemsstaternas avgifter till budgeten skall fastställas. Beslutet om vilka kriterier som skall gälla för att fastställa respektive medlemsstats avgift skall till väsentliga delar fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande från parlamentet. Idag fattar rådet detta beslut med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Det totala taket för EU:s inkomster samt införande av nya inkomst kategorier skall dock även fortsättningsvis beslutas av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Budgetmässiga och finansiella principer

Idag finns ett antal grundläggande principer för arbetet med unionens budget bl.a. om att budgeten skall vara i balans, att den skall innehålla unionens samtliga inkomster och utgifter och att den skall genomföras i enlighet med sund ekonomisk förvaltning. Principerna regleras idag dels i fördraget, dels i sekundärlagstiftning. Konventet föreslår att flera av dessa principer skall samlas i en särskild artikel i det konstitutionella fördraget.

Unionens budgetförfarande

Konventet föreslår att det s.k. finansiella perspektivet, dvs. de fleråriga taken för olika typer av utgifter i EU:s budget, skall ges en rättslig grund i det konstitutionella fördraget. Det finansiella perspektivet skall innehålla årliga tak för olika typer av utgifter och gälla för en period på minst fem år. Idag regleras det finansiella perspektivet i ett särskilt avtal mellan Europaparlamentet och rådet. Enligt konventet bör det finansiella perspektivet fastställas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande från Europaparlamentet.

I den årliga budgetprocessen har idag rådet sista ordet om jordbruksutgifterna, medan parlamentet har den slutliga makten beträffande övriga utgifter. Således gäller olika beslutsregler för de respektive institutionerna beroende på vilken typ av utgifter det är fråga om.

Konventet föreslår att en och samma beslutsprocedur, en slags förenklad medbeslutandeprocess, skall gälla för hela årsbudgeten, inklusive jordbruksutgifterna. Förslaget innebär att uppdelningen av olika typer av utgifter, obligatoriska respektive icke obligatoriska, försvinner.

Konkret innebär det att parlamentet får ökat formellt inflytande över jordbruksutgifterna samtidigt som rådet får ökat formellt inflytande över övriga utgifter. Grundläggande i förslaget är att budgetmakten även fortsättningsvis skall vara delad mellan rådet och parlamentet. Processen förenklas vidare så att institutionerna genomför en läsning var av kommissionens budgetförslag, jämfört med två läsningar idag. Kommer de två institutionerna inte överens föreslår konventet att parlamentet med en majoritet av ledamöterna och tre femtedelar av de avgivna rösterna kan avvisa rådets ändringsförslag och fatta beslut om budgeten.

14.2 Remissinstansernas yttranden

Få remissinstanser yttrar sig om konventets förslag i denna del. *Ekonomistyrningsverket* finner det positivt att det finansiella perspektivet ges en rättslig grund i fördraget och att den årliga budgetprocessen görs tydligare. Ett fåtal instanser, däribland *Lantbrukarnas riksförbund* och *Riksdagens ombudsmän* (JO), välkomnar förslaget om att både rådet och Europaparlamentet skall besluta om den fleråriga finansieringsramen.

14.3 Regeringens utgångspunkter

Det är positivt att de grundläggande budgetprinciperna samlas i en artikel i det konstitutionella fördraget. Det underlättar överskådligheten och kan också ge principerna mer tyngd än när de presenteras var för sig. På budgetens inkomstsida bör enhällighet gälla i rådet beträffande taket för EU:s egna medel och införandet av nya typer av inkomster.

Konventets förslag att den fleråriga finansieringsramen (finansiella perspektivet) ges rättslig grund i det konstitutionella fördraget innebär en förbättring jämfört med dagens system. Den fleråriga finansieringsramen spelar en så pass central roll i EU:s budgetsysteem att det bör ges denna status. Finansieringsramen har sedan den infördes främjat stabilitet och långsiktighet på budgetområdet.

Ett mål för regelverket avseende EU-budgetens utgifter bör vara att den institutionella balansen behålls. En möjlighet vore att rådet även framdeles ensamt beslutar om det fleråriga budgettaket. På detta sätt skulle man undvika omfattande årliga förhandlingar mellan rådet och parlamentet om både det finansiella perspektivet och årsbudgeten. Ett annat alternativ är att rådet blir mer jämställt med Europaparlamentet i den årliga budgetprocessen.

15 Samordning av den ekonomiska politiken

Konventet har diskuterat samordningen av den ekonomiska politiken utifrån behovet att stärka instrumenten för denna samordning. (Artikel 14 och relevanta bestämmelser i del III.)

15.1 Konventets förslag

Kompetensfördelningen mellan institutionerna

Konventet föreslår inte några genomgripande förändringar i regelverket eller kompetensfördelningen på det ekonomisk-politiska området. En viss förskjutning föreslås i riktning mot mer inflytande för kommissionen och Europaparlamentet. Flera av dessa förslag syftar till att säkerställa genomförandet av medlemsstaternas åtaganden.

Kommissionen skall till exempel få möjlighet att utfärda ”de första varningarna” till medlemsstater som inte bedöms efterleva de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och till medlemsstater som bedöms kunna få ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna. För närvarande har rådet denna befogenhet. Enligt konventets förslag skall kommissionen få möjlighet att lägga ett förslag när det gäller beslut huruvida ett land har ett alltför stort underskott och även ett förslag till rekommendation om åtgärd för landet i fråga. Det innebär en stärkt roll för kommissionen eftersom det krävs enhällighet i rådet för att ändra i kommissionens förslag. Konventet föreslår också att den berörda medlemsstatens röst inte skall räknas vid beslut om att utfärda en rekommendation när en medlemsstat inte efterlever de allmänna riktlinjerna eller vid beslut huruvida en medlemsstat har ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna.

Euroområdet

Konventet föreslår att beslutsfattandet i euroområdet stärks. Förslaget innebär att den informella grupp (den s.k. Eurogruppen) som utgörs av ministrarna från de medlemsstater som är med i valutaunionen ges en fastare ställning genom att den omnämns i fördraget och får en vald ordförande på två och ett halvt år. Redan idag finns ett antal frågor där euroländerna själva fattar beslut, bl.a. sanktioner i stabilitets- och tillväxtpakten, växelkurspolitik och tekniska frågor som rör euromyntens. Konventet föreslår att euroländerna, inom det ordinarie rådet, skall kunna samordna sin politik ytterligare genom att de ges möjlighet att själva besluta om särskilda bestämmelser för euroländerna när det gäller riktlinjer för den ekonomiska politiken samt förfarandet vid alltför stort underskott.

Vidare föreslår konventet att euroländernas externa agerande stärks genom att de skall fastställa gemensamma ståndpunkter i frågor som är av särskilt intresse för valutaunionen inom berörda internationella finansiella institutioner och konferenser. Syftet är att stärka eurons plats i det internationella valutasystemet.

Europeiska centralbankens tillsynsbefogenheter och stadgar

Konventet föreslår att beslutsregeln för överföring av tillsynsbefogenheter för den finansiella sektorn till Europeiska centralbanken (ECB) skall ändras. I dag krävs enhällighet i rådet och samtycke av Europaparlamentet. Förslaget innebär att rådet skall besluta med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet skall ges medbeslutande för en sådan överföring. Vidare föreslås att Europaparlamentet ges medbeslutande beträffande vissa frågor i stadgan för Europeiska centralbankssystemet.

Skattefrågor

Konventet föreslår att rådet även fortsättningsvis skall fatta beslut med enhällighet i skattefrågor. Om rådet enhälligt konstaterar att ett förslag till rättsakt avser administrativt samarbete, bekämpning av skattebedrägeri eller bekämpning av skatteflykt skall rättsakten antas med kvalificerad majoritet.

Betalningsbalansstöd till tredje land samt Europeiska investeringsbanken

Konventet föreslår att betalningsbalansstöd till tredje land skall få en särskild rättslig grund. Vidare föreslås att beslut om sådant stöd skall kunna fattas med kvalificerad majoritet istället för som idag med enhällighet. Konventet föreslår även att vissa beslut om ändringar i Europeiska investeringsbankens stadgar, bl.a. avseende bankens ägande och styrning, skall fattas med kvalificerad majoritet och inte som idag med enhällighet.

15.2 Remissinstansernas yttranden

Sveriges Riksbank ser positivt på att konventets förslag rörande den ekonomiska och monetära politiken inte medför några avgörande förändringar i förhållande till gällande fördrag.

Några instanser välkomnar att kommissionens makt stärks vid utfärdande av varningar vid överträdelse av stabilitetspakten, medan andra är negativa till förslaget.

Flera remissinstanser stödjer förslagen på skatteområdet. Ett fåtal, däribland *Riksskatteverket*, framhåller att enhällighetskravet bör kunna frångås i vissa fall.

Gällande förslaget om att formalisera Eurogruppen, betonar *Sveriges Riksbank* vikten av att samordningen av den ekonomiska politiken behåller sin gemensamma karaktär. *Sveriges Riksbank* stödjer de föreslagna ändringarna rörande ECB:s tillsynsbefogenheter och stadgar.

15.3 Regeringens utgångspunkter

En väl fungerande ekonomisk-politisk samordning är viktig för att unionen skall kunna hantera gränsöverskridande effekter av medlems-

staternas ekonomiska politik och för att valutaunionen skall fungera väl. Det nuvarande ramverket och kompetensfördelningen för den ekonomisk-politiska samordningen är i grunden bra. Instrumenten för genomförande och uppföljning kan dock behöva stärkas, bl.a. för att befästa medlemsstaternas åtaganden. Det är därför positivt att konventet lägger förslag som går i denna riktning. En viktig princip är att den ekonomiska politiken är nationell och faller inom medlemsstaternas befogenhet även om viss samordning är av gemensamt intresse.

Det kan finnas skäl för euroländerna att på olika sätt säkerställa ett väl fungerande beslutsfattande i euroområdet. Det är dock viktigt att samordningsprocesserna behåller sin gemensamma karaktär. Det är också förståeligt att euroländerna vill uppnå en effektiv representation av euroområdet i internationella finansiella institutioner.

Beslut om skatter skall fattas med enhällighet, då de enskilda medlemsstaterna fortsatt skall ha rätt att besluta om egna skattenivåer. För att säkerställa budgetdisciplin bör enhällighet behållas när det gäller beslut om Europeiska investeringsbankens stadgar. Medlemsstaterna bör även fortsättningsvis själva kunna avgöra hur de organiserar övervakningen av de finansiella marknaderna. Det är därför inte lämpligt att släppa på kravet om enhällighet för överföring av tillsynsbefogenheter från medlemsstaterna till ECB.

16 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 karaktärsdrag.

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 är långtifrån slutfört.

Kravet på enhällighet för beslut på det rättsliga och inrikes området har ofta inneburit långdragna förhandlingar om detaljfrågor och urvattnade rättsakter där den minsta gemensamma nämnaren har fått bli norm. Användandet av konventioner för polissamarbete, tullsamarbete och straffrättsligt samarbete har krävt tidsödande nationella förfaranden. Det har heller inte funnits någon fördragsreglerad ordning för kontroll av genomförandet 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 konventet. En utgångspunkt för konventets arbete har som nämnts varit att pelarstrukturen skall avskaffas och att beslutsformer, rättsliga instrument och annat så långt möjligt skall regleras på ett enhetligt sätt. För det rättsliga och inrikes samarbetet innebär detta mer av överstatliga inslag. Det har funnits en bred enighet i konventet om denna överstatliga inriktning på reformarbetet. (Artikel 41 och artiklarna III-158 till III-178.)

16.1 Föreslagna särregler för RIF-området – konventets förslag

Konventets förslag om en enhetlig rättslig ram för unionen innebär inte att förfarandena behöver vara identiska på alla samarbetsområden. På området med frihet, säkerhet och rättvisa föreslår konventet särregler för Europeiska rådet, de nationella parlamenten, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och domstolens behörighet. En genomgående motivering för dessa undantag är den särskilda karaktären på de rättsliga och inrikes frågorna, som berör kärnuppgifter för nationalstaten som att upprätthålla lag och ordning och svara för myndighetsutövning mot enskilda medborgare.

Europeiska rådet

Konventet föreslår att Europeiska rådet skall besluta om strategiska riktlinjer för lagstiftning och operativa åtgärder på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Besluten skall fattas med konsensus. Förslaget kan sägas fördragsfästa den ordning som etablerades vid Europeiska rådets möte i Tammerfors, då stats- och regeringscheferna som nämnts antog slutsatser om genomförandet av det nya samarbetsområdet.

De nationella parlamenten

Särskilda regler gäller för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll inom området för polissamarbete, tullsamarbete och straffrättsligt samarbete. På detta område räcker det med att en fjärdedel av de nationella parlamenten har invändningar enligt den subsidiaritets- och proportionalitetskontroll av förslag till rättsakter som redogjorts för ovan (avsnitt 10) för att kommissionen måste ompröva sitt förslag. På övriga områden är tröskeln en tredjedel av medlemsstaternas parlament. De

nationella parlamenten skall tillsammans med Europaparlamentet också informeras om innehållet i, och resultatet av, de ömsesidiga utvärderingar som genomförs av hur medlemsstaterna genomför unionens politik på det rättsliga och inrikes området. Det föreslås vidare att de tillsammans med Europaparlamentet skall få insyn i verksamheten i Eurojust, Europol och den kommitté för operativt samarbete som föreslås bli inrättad i rådsstrukturen (se avsnitt 16.10 om denna kommitté). De närmare formerna för insynen i de båda förstnämnda organens verksamhet skall fastställas i de lagar om dessa som skall antas.

Initiativrätten

Ett utmärkande drag för polissamarbetet, tullsamarbete och det straffrättsliga samarbetet är att både medlemsstaterna och 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. Konventet föreslår att den delade initiativrätten skall finnas kvar med den begränsningen att ett initiativ av medlemsstaterna måste stödjas av minst en fjärdedel av dessa.

Avsikten med bestämmelsen är att å ena sidan ta hänsyn till nationalstatens särskilda ansvar och uppgifter på det polisiära och rättsliga området och 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. Så är dock inte fallet på tullsamarbetsområdet där initiativ från medlemsstaterna hittills har varit helt dominerande.

Formerna för att fatta beslut

För polissamarbetet samt det civilrättsliga och straffrättsliga samarbetet föreslås vissa särregler för beslutsfattandet som avviker från huvudregeln om att lagstiftningsförfarandet skall tillämpas. I en del fall, t.ex. när det gäller operativt polissamarbete, föreslås att kravet på enhällighet för beslut skall finnas kvar. Formerna för Europaparlamentets medverkan i lagstiftandet föreslås kunna variera. I vissa fall föreslås parlamentets medverkan begränsas till att det skall höras innan rådet fattar beslut. I andra fall föreslås ett krav på parlamentets samtycke utan att för den skull lagstiftningsförfarandet tillämpas. För tillnärmning av lagstiftning föreslås på vissa områden, såsom materiell straffrätt, att enbart ramlagar skall kunna användas. I redogörelsen nedan uppmärksammas vissa av de föreslagna särreglerna.

Domstolen

EG-domstolens behörighet är idag föremål för en särskild reglering på det rättsliga och inrikes området.

Konventet föreslår att domstolens behörighet skall omfatta även området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det innebär att de rättsliga och inrikes frågorna föreslås omfattas av de allmänna bestämmelserna om domstolen som föreslås i del III i det konstitutionella fördraget (se avsnitt 9.1).

I del III föreslås att man behåller bestämmelsen som innebär att domstolen inte skall vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaleten 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. Ett tillägg som begränsar denna särregel till fall där sådana åtgärder vidtas enligt nationell lag införs. De övriga särregler för domstolen på området som finns i de nuvarande fördragen avskaffas.

Skyddet av rättsstaten

I en särskild artikel anges att bestämmelserna i det konstitutionella fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inte skall påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Denna bestämmelse är hämtad från den nuvarande artikel 33 i Unionsfördraget och speglar uppfattningen att det är en grundläggande nationell uppgift att försvara rättsstaten.

16.2 Remissinstansernas yttranden

Flera remissinstanser är i grunden positiva till de ändringar som föreslås. Några instanser, däribland *Högsta domstolen*, *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt* och *Rikspolisstyrelsen*, manar till försiktighet när det gäller övergången från ett mellanstatligt till ett överstatligt samarbete. *Högsta domstolen* uppmärksammar att överlåtande av kompetens på detta område kan få rättspolitiska konsekvenser som för närvarande är svåra att överblicka. *Rikspolisstyrelsen* uppger att den inte är övertygad om att den nödvändiga basen för överstatlighet i form av gemensamma grundläggande värderingar rörande t.ex. straffrätt och polissamarbete är tillräckligt utbredd.

Flera instanser, däribland *Sveriges Advokatsamfund*, understryker vikten av att kunna bevaka väsentliga nationella intressen och att klart definiera kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. *Högsta domstolen* påpekar att det är nödvändigt att bevaka att övergången till majoritetsbeslut på området inte ger upphov till konflikter med exempelvis den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen.

En majoritet av de remissinstanser som uttalat sig i frågan är positiva till en begränsning av medlemsstaternas initiativrätt. *Rikspolisstyrelsen* anser att förslaget om lagstiftning när det gäller det operativa polissamarbetet innebär en viss risk för en i vissa delar onödigt bred tillämpning av enhälliga beslut.

16.3 Regeringens utgångspunkter

För det rättsliga och inrikes samarbetet föreslås att man som huvudregel skall använda samma instrument och beslutsprocedurer som för övriga politikområden, dvs. lagar och ramlagar som antas enligt medbeslutande-proceduren.

Det finns goda skäl att bejaka denna utveckling. Behovet av och förväntningarna på framsteg på det rättsliga och inrikes området kräver ett effektiviserat beslutsfattande med en ökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet. Det är angeläget att besluten på detta samsarbetsområde kan fattas utan onödig försening och att de rättsakter som antas verkligen innebär konkreta framsteg. Samtidigt kan konstateras att de rättsliga och inrikes frågorna i många fall har en särskild karaktär som kan motivera vissa undantag från vad som normalt gäller för ett samarbete med överstatliga inslag. Det handlar ju om ett område som fortfarande kommer att ligga nära medlemsstaterna, bl.a. därför att det är dessa som genom sina nationella myndigheter alltjämt skall svara för upprätthållandet av lag och ordning och olika former av myndighetsutövning mot enskilda. De redovisade särlösningar som föreslås av konventet förefaller godtagbara. I det fortsatta förhandlingsarbetet finns det anledning att noga överväga en eventuell ytterligare reglering så vitt avser möjligheten för medlemsstaterna att tillvarata särskilt angelägna intressen i särskilda fall.

16.4 Asyl, migration och gränskontroll – konventets förslag

Personkontroll vid gränserna

Konventet föreslår en särskild rättslig grund som är en vidareutveckling av skrivningen i nuvarande fördrag. Förslaget innebär att unionen skall fastställa en politik i syfte att säkerställa bl.a. kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna samt stegvis införa ett gemensamt system för integrerad förvaltning av de yttre gränserna. De åtgärder som skall vidtas för att uppnå detta skall härnäst beslutas i form av europeiska lagar och ramlagar.

Frågan om den gemensamma förvaltningen av de yttre gränserna har varit omdiskuterad i konventet. En del önskar på sikt inrätta en gemensam europeisk gränskontrollstyrka medan andra eftersträvar en lättare struktur inom vilken de nationella myndigheterna kan utveckla ett närmare samarbete. Frågan har fått ökad aktualitet genom den förestående utvidgningen av unionen. Den behandlades även av Europeiska rådet i Thessaloniki i juni 2003. I slutsatserna från mötet inbjuder Europeiska rådet kommissionen att överväga om nya institutionella mekanismer behöver skapas, i syfte att förstärka det operativa samarbetet i förvaltningen av de yttre gränserna.

Asyl

Konventet föreslår en artikel om asyl vilken sammanfattar den enhetliga och gemensamma politik som medlemsstaterna kom överens om 1999 vid Europeiska rådets möte i Tammerfors. Det föreslås att unionen skall fastställa en gemensam politik avseende asyl och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt.

Konventet föreslår vidare att rådet och parlamentet skall anta europeiska lagar eller ramlagar om en enhetlig asylstatus som skall vara giltig i hela unionen, samt en enhetlig status för alternativt skydd, dvs. skydd av dem som är skyddsbehövande utan att vara konventionsflyktingar. Därutöver föreslår konventet en enhetlig skyddsstatus i massflyktsituationer samt enhetliga procedurer för att bevilja och återkalla skyddsstatus. Vidare skapas en rättslig grund för hur första asyllandsprincipen inom unionen skall regleras. Dessutom föreslås en rättslig grund för unionslagstiftning om gemensamma normer för mottagande av asylsökande.

Den viktigaste skillnaden jämfört med gällande fördrag är att begreppet "minimistandarder" konsekvent strukits.

Slutligen föreslås att rådet, på initiativ från kommissionen, skall kunna anta europeiska förordningar eller beslut om åtgärder till förmån för de medlemsstater som hamnar i en nödsituation på grund av plötsliga flyktingströmmar av personer från tredje länder.

Invandring

Konventet föreslår en artikel om en gemensam invandringspolitik för hela unionen. Rådet och parlamentet föreslås få lagstiftningsmakt i fråga om gemensamma villkor för inresa och bosättning samt rättigheter för tredjelandsmedborgare.

Enligt gällande fördrag står det varje medlemsstat fritt att tillämpa nationella regler i fråga om rättigheter och villkor för tredjelandsmedborgare. EU-lagstiftning fastställer med andra ord enbart minimiregler. Konventets förslag tar ytterligare steg mot en gemensam politik. Frågan om rättslig grund för unionslagstiftning om tillträde till arbetsmarknaden i medlemsstaterna är i gällande fördrag inte uttryckligen reglerad. I konventets förslag anges att medlemsstaternas rätt att fastställa hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa till deras territorium för att där söka en sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare inte får påverkas.

Vidare föreslås att europeiska lagar eller ramlagar skall antas om illegal invandring och i fråga om åtgärder mot dem som olagligen uppehåller sig i unionen samt hur man skall avvisa sådana personer. I konventets förslag återfinns också en rättslig grund för lagstiftning i kampen mot människohandel, särskilt den med kvinnor och barn.

Konventet föreslår även att det skapas en rättslig grund för att kunna stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet i fråga om integration av tredjelandsmedborgare.

16.5 Remissinstansernas yttranden

Ett antal instanser kommenterar konventets förslag att stryka begreppet ”minimistandarder” på asylområdet. Samtliga, däribland *Amnesty International*, understryker att detta inte får innebära en inskränkt möjlighet att bedriva en generös asylpolitik.

Kustbevakningen förordar när det gäller gränskontroll att utvecklingen går mot samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter snarare än en gemensam organisation.

16.6 Regeringens utgångspunkter

Den framtida asyl- och invandringspolitiken bör utgå från humanitet och solidaritet samt bygga på folkrättsliga förpliktelser, framför allt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Konventets förslag syftar till en framtida gemensam och enhetlig europeisk flyktingpolitik. Denna inriktning bör stödjas. Redan i arbetet med gällande Unionsfördrag stod såväl riksdag som regering bakom en övergång till beslut med kvalificerad majoritet inom asyl- och migrationsområdet. Det främsta skälet för den ståndpunkten är att det sannolikt är den enda realistiska beslutsmodellen när man skall skapa ett innehåll i en gemensam politik för asyl och invandring, särskilt i ett utvidgat EU. Solidaritet mellan medlemsstaterna och en rimlig bördefördelning utgör också viktiga utgångspunkter för en mer enhetlig och gemensam politik på unionsnivå.

Den rättsliga ställningen för tredjelandmedborgare som är lagligen bosatta i unionen bör tillnärmas den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter. En viktig rättighet är att ha tillgång till arbetsmarknaden, på villkor som är jämförbara med EU-medborgarnas.

Såsom konventets förslag är utformat torde ett gemensamt europeiskt asylsystem och gemensamma regler för invandring till medlemsstaterna samt fri rörlighet inom unionen för de tredjelandmedborgare som fått uppehållstillstånd i någon av medlemsstaterna, förutsätta att alla medlemsstater tillämpar i huvudsak överensstämmande bestämmelser och också erkänner varandras beslut. Därigenom möjliggörs en bättre och mer samordnad asyl- och migrationspolitik i EU. Det fortsatta arbetet på detta område bör inriktas på en hög ambitionsnivå vad avser humanitet, tillämpning av asylrätt och internationella åtaganden. Vid tillskapandet av denna politik skall det vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa bättre villkor.

Ett stegvis upprättande av ett integrerat system för förvaltningen av de yttre gränserna som underlättar samarbetet mellan berörda nationella myndigheter bör välkomnas.

16.7 Civilrättsligt samarbete – konventets förslag

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.

Konventets förslag till rättslig grund för det civilrättsliga samarbetet tar som utgångspunkt att ömsesidigt erkännande av domar och beslut skall vara en hörnsten i det rättsliga samarbetet. Detta uttalande har präglat lagstiftningsarbetet på det civilrättsliga området. I konventets förslag anges nu uttryckligen att det civilrättsliga samarbetet skall bygga på principen om ömsesidigt erkännande. Samarbetet föreslås enbart omfatta frågor som kan ha gränsöverskridande följder. Den nuvarande formuleringen om att åtgärder rörande civilrättsligt samarbete skall vidtas i den mån de behövs för att den inre marknaden skall fungera väl har strukits.

Det civilrättsliga samarbetet skall enligt förslaget innefatta antagandet av bestämmelser om tillnärmning av nationell lagstiftning. Den rättsliga grunden anger i ett antal strecksatser konkreta frågor som det civilrättsliga samarbetet skall kunna omfatta. Dessa strecksatser motsvarar i huvudsak artikel 65 i EG-fördraget och speglar därutöver vad som överenskoms vid toppmötet i Tammerfors.

Åtgärderna på det civilrättsliga området skall ha formen av lagar och ramlagar som antas enligt lagstiftningsförfarandet. På det familjerättsliga området föreslås dock särskilda regler. Här skall rådet anta ramlagar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Rådet skall dock på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet kunna fatta ett beslut med enhällighet om att istället tillämpa lagstiftningsförfarandet i dessa frågor.

16.8 Remissinstansernas yttranden

Det fåtal remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker konventets förslag eller lämnar det utan invändning.

16.9 Regeringens utgångspunkter

Den föreslagna bestämmelsen om civilrättsligt samarbete överensstämmer väsentligen med vad som gäller idag och förefaller godtagbar. Det är dock nödvändigt att bevaka den närmare utformningen av texten för att säkerställa att den rättsliga grunden får en lämplig och tydlig avgränsning.

16.10 Operativt samarbete och polissamarbete – konventets förslag

Den arbetsgrupp i konventet 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. Förslaget har tagits upp av konventet och avspeglar sig tydligast i de föreslagna artiklarna om polissamarbete inom unionen.

En kommitté för operativt samarbete

I konventet 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.

Konventet föreslår mot denna bakgrund att det inrättas en ständig kommitté i rådet med uppgift att understödja och stärka det operativa samarbetet i frågor om inre säkerhet. Kommittén skall främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas berörda myndigheter. Företrädare för unionens myndigheter och organ skall kunna medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten föreslås bli informerade om arbetet. Kommitténs uppgift är tänkt att begränsas till övergripande strategiska insatser.

Den operativa kommittén skall även ha en roll vid tillämpningen av den solidaritetsklausul som konventet föreslår (se avsnitt 17.20).

Polissamarbete mellan behöriga myndigheter

Konventet föreslår en rättslig grund för att utforma ett polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet, innefattande polisen, tullen och andra specialiserade brottsbekämpande organ, i syfte att förebygga, upptäcka och utreda brott. För detta ändamål får unionen besluta om europeiska lagar och ramlagar rörande informationsbehandling, stöd till utbildning, utbytesverksamhet och forskning samt gemensam utredningsteknik i samband med upptäckt av grova former av organiserad brottslighet.

När det gäller operativt myndighetssamarbete föreslås en mera inskränkt bestämmelse som innebär att rådet med enhällighet får besluta om europeiska lagar och ramlagar efter att hört Europaparlamentet. Det kan i sammanhanget noteras att frågan om behandlingen av personuppgifter inom unionen avses bli horisontellt reglerad i en lag i enlighet med en särskild artikel i del I av det konstitutionella fördraget.

Europol

Konventet föreslår en rättslig grund för den europeiska polisbyrån Europol som möjliggör att det antas en europeisk lag för att bestämma dess struktur, arbetssätt, insatsområde och uppgifter. 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 lagen skall också ges föreskrifter för den kontroll av Europols verksamhet som utförs av Europaparlamentet och till vilken de nationella parlamenten skall knytas.

Konventet föreslår att Europols operativa insatser skall genomföras i samverkan och samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. Tvångsåtgärder skall enligt förslaget genomföras endast av de berörda nationella myndigheterna.

Ingripande på en annan medlemsstats territorium

Konventet föreslår att rådet med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet skall anta europeiska lagar och ramlagar för att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de nationella myndigheterna som är ansvariga för straffrättsligt samarbete och polissamarbete får ingripa på en annan medlemsstats territorium i samförstånd med denna stat.

För Europols del föreslås, som framgått ovan, en särskild reglering av denna fråga.

16.11 Remissinstansernas yttranden

Några instanser, däribland *Rikspolisstyrelsen* och *Krisberedskapsmyndigheten*, har frågor kring uppdraget för den föreslagna kommittén för operativt samarbete och avgränsningen av dess arbete i förhållande till andra organ såsom Europol. *Tullverket* ser positivt på att samarbetet på det operativa området stärks genom upprättandet av kommittén. *Rikspolisstyrelsen* är positiv till att det görs en tydlig åtskillnad mellan lagstiftande och operativa uppgifter när det gäller polissamarbetet inom unionen. *Rikspolisstyrelsen* efterlyser dock tydliga definitioner av begrepp som ”inre säkerhet” och ”operativt samarbete”.

16.12 Regeringens utgångspunkter

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. Det finns därför anledning att ställa sig positiv till huvudinriktningen på konventets förslag i denna del.

Polis- och tullfrågorna har en stark nationell anknytning som motiverar vissa begränsningar för vad ett operativt unionsarbete kan omfatta. Som exempel kan nämnas att tvångsåtgärder mot enskilda på svenskt territorium även i framtiden bör vara en uppgift för våra nationella

myndigheter. Det bör som regel också vara en nationell uppgift att avgöra hur polisen och tullen skall vara organiserad så länge den är förmögen att delta i det praktiska internationella samarbetet.

16.13 Straffrättsligt samarbete och åklagarsamarbete – konventets förslag

Den nuvarande artikel 31 i Unionsfördraget om straffrättsligt samarbete har en längre tid varit i behov av en översyn. Artikeln är förhållandevis begränsad och den kan t.o.m. sägas vara delvis överspelad till sitt innehåll. På den materiella straffrättens område har t.ex. redan skett tillnärmning på andra områden än de som uttryckligen anges i artikeln.

Konventets förslag innebär att artikel 31 ersätts av två nya artiklar som reglerar straffrättsligt samarbete samt tillnärmning av straffprocessrätt och materiell straffrätt. Syftet med förslaget är att artiklarna skall återspegla den avvägning som måste göras mellan genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande och arbetet med tillnärmning av straffrätten. Dessa båda uppgifter behöver dock 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.

Straffrättsligt samarbete

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen skall enligt konventets förslag bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straff- och straffprocessrättsliga området. Beslut i frågor om straffrättsligt samarbete skall ha formen av europeiska lagar eller ramlagar. Samarbetet föreslås syfta till att säkerställa erkännande i hela unionen av domar och beslut, förebygga och lösa behörighetskonflikter, främja personalutbildning och i övrigt underlätta det straffrättsliga samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter.

De processrättsliga frågorna fick en hel del utrymme i konventsarbetet. I diskussionerna i den arbetsgrupp inom konventet som beredde förslagen i denna del ansåg många att det var nödvändigt med vissa gemensamma regler för delar av straffprocessen. Syftet skulle vara att säkerställa full tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande och för att inom hela unionen garantera den enskildes rättssäkerhet i det straffrättsliga förfarandet och brottsoffers rättigheter.

Konventet föreslår att europeiska ramlagar skall användas för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och det rättsliga samarbetet i frågor som kan ha gränsöverskridande följder. I detta syfte föreslås att unionen skall kunna besluta om minimiregler för ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna, fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet samt brottsoffers rättigheter. Samarbetet föreslås också kunna omfatta andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet som har fastställts av rådet med enhällighet och med Europaparlamentets samtycke. Det anges avslutningsvis att antag-

andet av minimiregler inte hindrar en medlemsstat från att behålla eller upprätta en högre nivå av skydd för den enskilde i straffprocessen.

I fråga om ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna kan anmärkas att konventets förslag syftar till att upprätta minimiregler så att bevisning som har insamlats i en medlemsstat i enlighet med dessa regler kan användas i det straffrättsliga förfarandet i en annan medlemsstat.

Materiell straffrätt

Konventet föreslår att det skall vara möjligt att anta europeiska ramlagar som innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag. I den rättsliga grunden räknas sedan upp de brottstyper som avses. Det öppnas också en möjlighet för rådet att med hänsyn till brottslighetens utveckling med enhällighet och med Europaparlamentets samtycke fastställa andra områden av brottslighet som uppfyller de nämnda kriterierna.

Den föreslagna listan innehåller en uppräknning av brottstyper som redan är föremål för ett särskilt intresse inom unionen såsom terrorism, människohandel, narkotikahandel, korruption och IT-brottslighet.

En fråga som har varit föremål för intensiv diskussion inom unionen under senare år är om det är möjligt att besluta om straffrättslig tillnärmning i ett gemenskapsinstrument, eller om kompetensen i detta avseende ligger exklusivt i tredje pelaren. Denna fråga löses av konventet genom pelarstrukturens avskaffande och genom att det uttryckligen anges att tillnärmning av materiell straffrätt skall kunna ske genom antagandet av europeiska ramlagar också när det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik skall kunna genomföras effektivt på ett område som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder. Ramlagarna skall 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.

Det kan slutligen noteras att anledningen till att endast ramlagar skall kunna användas på detta område 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.

Förebyggande av brottslighet

Konventet föreslår en särskild rättslig grund för brottsförebyggande arbete. Den föreslagna rättsliga grunden syftar till att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder för att förebygga brottslighet. Detta skall kunna ske genom antagandet av europeiska lagar och ramlagar. Undantag görs för tillnärmning av lagstiftning om det inte möjliggörs genom andra bestämmelser i det konstitutionella fördraget.

Åklagarsamarbete

Konventet föreslår att det framtida arbetet i det europeiska åklagar-kontoret Eurojust skall regleras i en europeisk lag. Eurojusts uppgifter kan enligt förslaget innefatta inledande och samordning av förundersökningar som genomförs av de nationella myndigheterna, särskilt de som gäller brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, samt stärkande av det rättsliga samarbetet inbegripet lösande av behörighetskonflikter och nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket för åklagare.

Konventet föreslår att lagen skall bestämma villkoren för Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

Frågan om Eurojusts arbetsuppgifter måste ses i ljuset av konventets förslag om en rättslig grund som gör det möjligt för rådet att med enhällighet och med Europaparlamentets samtycke inrätta en europeisk åklagarmyndighet utifrån Eurojust. Den europeiska åklagarmyndigheten skulle vara behörig att utreda, lagföra och väcka åtal vid allvarliga brott som påverkar flera medlemsstater och vid brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen, s.k. EU-bedrägerier.

Även om förslaget i denna del bara öppnar en möjlighet att i framtiden inrätta en europeisk åklagare så har det varit föremål för en livlig debatt i konventet. 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 därför andra åtgärder innefattande en vidareutveckling av samarbetet inom Eurojust. Andra åter anser att en europeisk åklagarmyndighet på sikt är ett naturligt och nödvändigt steg i utvecklandet av det europeiska straffrätts-samarbetet. De menar därför att det konstitutionella fördraget i vart fall måste ge möjlighet till en meningsfull fortsatt diskussion av frågan.

16.14 Remissinstansernas yttranden

Flera instanser påpekar att förslagen om gemensamma minimiregler på det straffrättsliga området kan få konsekvenser för det svenska rättssystemet. *Svea hovrätt* anför att minimiharmonisering av regler om tillåtlighet av bevis kan vara nödvändigt för att underlätta det straffrättsliga samarbetet. *Riksåklagaren* och *Svea hovrätt* uppmärksammar samtidigt att de grundläggande principerna om fri bevisprövning och fri bevisvärdering kan komma att påverkas. Några remissinstanser manar till försiktighet när det gäller ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. *Sveriges Advokatsamfund* anser att samarbetet rörande materiell straffrätt bör inriktas på definitioner av brott och inte på minimistraff.

Flera remissinstanser ifrågasätter behovet av en europeisk åklagarmyndighet. *Riksåklagaren* och *Ekobrottsmyndigheten* framhåller bl.a. att en sådan myndighet kan innebära långtgående harmonisering av nationell straff- och processrätt. *Rikspolisstyrelsen* påpekar att medlemsstaternas kompetens att utreda och väcka åtal för terroristbrott inte får

begränsas om en europeisk åklagare skulle komma att inrättas. *Riksåklagaren* och *Folkrörelsen Nej till EU* avstyrker vidare förslaget om att Eurojust skall kunna tilldelas uppgifter att inleda straffrättsliga förfaranden i medlemsstaterna.

Brottsförebyggande rådet och *Ekobrottsmyndigheten* välkomnar konventets initiativ att lyfta fram det brottsförebyggande arbetet.

16.15 Regeringens utgångspunkter

Vad som har anförts ovan om behovet av att utveckla det europeiska polissamarbetet gäller också för det straffrättsliga samarbetet och åklagarsamarbetet. Det är angeläget att genomföra principen om ömsesidigt erkännande av domar även på straffrättens område. Denna princip måste bygga på ett ömsesidigt förtroende för medlemsstaternas rättsordningar. Bestämmelser om minimiregler om personers rättigheter i det straffrättsliga förfarandet bidrar till att öka medlemsstaternas förtroende för varandras straffrättsliga avgöranden. Det har dessutom ett egenvärde att rättssäkerhetsgarantier får ett reellt genomslag i nuvarande och blivande medlemsländers processordningar. Det är också angeläget att stärka brottsoffers rättigheter och att det brottsförebyggande arbetet lyfts fram. Myndighetssamarbetet i gränsöverskridande frågor måste vidare förbättras. Tillnärmning av materiell straffrätt bör ske när det behövs för att bekämpa vissa allvarliga och gränsöverskridande brott och för att underlätta det praktiska rättsliga samarbetet. Det är också rimligt att tillnärmning av materiell straffrätt kan ske på områden som redan omfattas av andra harmoniseringsåtgärder om det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik genomförs effektivt. Vidare bör Eurojust ges ramar för att kunna vara med i en vidareutveckling av det europeiska åklagarsamarbetet.

Mot bakgrund av det anförda finns det skäl att ställa sig positiv till huvudinriktningen på konventets förslag när det gäller straffrättsligt samarbete och Eurojust. Den utvidgning av Eurojusts befogenheter som förslaget möjliggör berör maktförhållandet mellan Eurojust och de nationella åklagarmyndigheterna. Detta är något som får beaktas vidare i det fortsatta förhandlingsarbetet.

Med en ökad roll för unionen på det rättsliga och inrikes området är det angeläget att de rättsliga grunderna för samarbetet avgränsas på ett sådant sätt att det så klart som möjligt framgår var kompetensen är delad och var den alltjämt uteslutande ligger hos medlemsstaterna. En uppgift i det fortsatta förhandlingsarbetet både när det gäller det straffrättsliga samarbetet och samarbetet på andra sakområden, blir därför att bevaka den närmare utformningen av de olika rättsgrunderna så att dessa får en lämplig och tydlig avgränsning.

I detta sammanhang kan slutligen konstateras 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. Detta gäller i allra högsta grad för frågan om en europeisk åklagare, som väcker en rad mycket komplicerade fråge-

ställningar och som under alla förhållanden inte bör aktualiseras innan verksamheten inom Eurojust har hunnit utvecklas och utvärderas och behovet av ett sådant unionsorgan har tydliggjorts. För beslut om att inrätta en europeisk åklagare bör mot denna bakgrund finnas ett krav på enhällighet vid omröstning i rådet.

17 Unionens yttre åtgärder

Den Europeiska gemenskapen hade på ett tidigt stadium en yttre politik på ekonomiska områden, bl.a. tullpolitik och annan utrikeshandelspolitik. Det formella samarbetet på det allmänna utrikespolitiska området etablerades dock först i ett relativt sent skede i samband med Enhetsakten 1986. Inom ramen för Unionsfördraget (det s.k. Maastrichtfördraget) etablerades dagens bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Under den senaste tioårsperioden har det utrikespolitiska samarbetet mellan EU:s medlemsstater gradvis breddats och fördjupats, framförallt inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Under våren 2003 har dock uppmärksamheten kommit att riktas mot EU:s interna splittring i Irakfrågan, vilket har påverkat arbetet också inom konventet.

Utgångspunkten för konventets arbete när det gäller unionens yttre åtgärder har varit att nå ökad effektivitet, förbättrad samordning och samstämmighet mellan politikområden samt en tydligare representation gentemot omvärlden. Konventets förslag innehåller ett antal förändringar i förhållande till nuvarande fördrag. Inrättandet av en utrikesministerfunktion utgör den största nyheten. En annan nyhet är att alla unionens yttre åtgärder förs samman i ett avsnitt i det konstitutionella fördraget. I övrigt föreslås förändringar på områden som utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, handelspolitik, utvecklingspolitik, humanitära insatser, sanktioner, internationella avtal och yttre representation. (Artiklarna 15, 27, 39, 40, 42 och III-193 till III-231 samt, angående fördjupat samarbete, artiklarna 43 och III-332 till III-329.)

17.1 Allmänna bestämmelser – konventets förslag

Konventets förslag innebär en ny struktur för EU:s utrikespolitik, där relevanta artiklar i de nuvarande fördragen förs samman i ett avsnitt för unionens yttre åtgärder i det nya konstitutionella fördraget. Samtidigt behålls skilda regelverk för de olika politikområdena. I och med att pelarstrukturen avskaffas blir det möjligt att slå fast övergripande mål för EU:s yttre agerande i alla dess delar. I förslaget framhålls betydelsen av att unionens yttre åtgärder och interna politik är samstämmiga.

Utrikesministern får en central roll när det gäller att formulera och genomföra unionens politik. Han eller hon skall agera på uppdrag av rådet vid genomförande av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Samtidigt är det tänkt att han eller hon skall vara vice ordförande i kommissionen med ansvar för de yttre förbindelserna och

samordningen av unionens yttre åtgärder inom kommissionen. Konventet föreslår även att en europeisk avdelning för yttre åtgärder skall upprättas under utrikesministerns ledning, i nära samarbete med medlemsstaternas utrikesförvaltningar.

17.2 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – konventets förslag

Beslut om unionens utrikes- och säkerhetspolitik skall även fortsättningsvis fattas med enhällighet som huvudregel. Redan idag kan dock kvalificerad majoritet tillämpas vid beslut om ståndpunkter och åtgärder på grundval av Europeiska rådets enhälligt antagna gemensamma strategier, liksom vid genomförande av sådana ståndpunkter och åtgärder. Denna möjlighet kvarstår med den marginella förändringen att gemensamma strategier ersätts med Europeiska rådets beslut om unionens strategiska intressen och mål. Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet utvidgas till att även gälla förslag som utrikesministern lägger fram på uppmaning av Europeiska rådet.

En medlemsstat skall även fortsättningsvis kunna avstå från att delta i ett beslut och därmed inte heller vara förpliktigad att tillämpa beslutet, s.k. konstruktivt avstående. I frågor där majoritetsbeslut används enligt fördraget, kan en enskild medlemsstat förhindra ett beslut med hänvisning till viktiga och uttalade skäl. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet skall liksom idag inte kunna tillämpas i frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Konventets förslag innebär att initiativrätten inom GUSP tillfaller medlemsstaterna och utrikesministern. Utrikesministern kan agera ensam eller med stöd av kommissionen.

Konventet föreslår också att de allmänna bestämmelserna om s.k. fördjupade samarbeten även skall innefatta utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Grupper av medlemsstater skulle således, efter beslut av rådet med kvalificerad majoritet och förutsatt att minst en tredjedel av unionens medlemsstater deltar, i framtiden kunna inrätta fördjupade samarbeten inom detta område. Dessa stater skulle då använda EU:s institutioner för att genomföra detta samarbete. Under nuvarande fördrag kan fördjupade samarbeten på detta område endast komma ifråga vid genomförande av redan antagna gemensamma ståndpunkter eller åtgärder och aldrig i frågor med militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Konventet föreslår en finansieringsstruktur för GUSP liknande den nuvarande. En ny bestämmelse om särskilda förfaranden föreslås för finansiering av brådskande åtgärder genom unionens budget. Dessutom föreslås att en startfond inrättas utanför unionens budget för finansiering av förberedelser för militära insatser.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Konventet föreslår en vidareutveckling av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) för att förbättra EU:s möjligheter att bidra till det internationella fredsfrämjandet utanför unionens gränser. Vissa av

förslagen innebär att det arbete som redan idag etablerats inom krishanteringsområdet fördragsfästs, medan andra innehåller nya komponenter jämfört med dagens fördrag.

De krishanteringsuppgifter (de s.k. Petersbergsuppgifterna) unionen vill kunna genomföra bör, enligt konventets förslag, vidareutvecklas så att de tydligare täcker in både unionens konfliktförebyggande verksamhet och dess fredsfrämjande arbete med både civila och militära medel. Konventet föreslår att rådet skall 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. Denna möjlighet finns i praktiken redan idag.

För att förbättra unionens möjligheter att genomföra krishanteringsinsatser anser konventet att medlemsstaterna bättre behöver samordna och utveckla de militära resurser som ställs till unionens förfogande. För att underlätta detta arbete föreslår konventet att en europeisk byrå för försvarsmateriel, forskning och militära resurser inrättas. Denna fråga har redan börjat diskuteras inom det ordinarie EU-arbetet och vid sitt möte i Thessaloniki den 19-20 juni 2003 gav Europeiska rådet relevanta organ i uppdrag att vidta de åtgärder som krävs för att under 2004 inrätta en mellanstatlig försvarsmaterielbyrå.

Förutom ovan nämnda förslag om att ändra reglerna för fördjupade samarbeten, föreslår konventet även att två särskilda samarbeten, som inte behöver innefatta alla medlemsstater, skall inrättas på försvarsområdet direkt genom fördraget. Det ena förslaget handlar om att de medlemsstater som aktivt vill arbeta för att unionen skall kunna ta sig an även mycket krävande militära insatser skall kunna inrätta ett eget samarbete kring militär kapacitetsutveckling inom EU. Samarbetet, som av konventet benämns strukturerat samarbete, skulle vara öppet för alla stater som vill ingå gemensamma åtaganden på detta område samt har kapacitet och vilja att arbeta för att EU även skall kunna genomföra mer komplexa krishanteringsuppgifter. Bara de medlemsstater som deltar i det strukturerade samarbetet skall anta de beslut som rör samarbetet, inklusive kriterier och åtaganden i fråga om militära resurser. Övriga medlemsstater skall informeras av den föreslagna utrikesministern om utvecklingen av det strukturerade samarbetet. Rådet föreslås även kunna ge dessa länder i uppdrag att genomföra krishanteringsinsatser för unionens räkning. I presidietts förklaringar nämns även möjligheten att gruppen skall kunna genomföra insatser som inte är att betrakta som EU-insatser.

Konventet föreslår även att det konstitutionella fördraget skall fastställa att den gemensamma försvarspolitik i framtiden kommer att leda till ett gemensamt försvar. Detta kommer enligt den föreslagna texten att ske när stats- och regeringscheferna enhälligt fattar ett sådant beslut och efter att medlemsstaterna antar ett sådant beslut i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Eftersom många medlemsstater inte vill se en sådan utveckling idag, föreslås även att de stater som redan nu vill påbörja ett sådant arbete skall kunna utfästa ömsesidiga försvarsgarantier sig emellan. Dessa stater förutses kunna använda unionens strukturer för att, i nära samarbete med Nato, kunna utveckla ett

samarbete inom detta område. Detta utgör således det andra förslaget om att fördragsfästa ett samarbete som inte omfattar alla medlemsstater.

17.3 Remissinstansernas yttranden

Vissa remissinstanser är positiva, medan andra uttrycker skepsis mot en del av förslagen.

Några remissinstanser, bl.a. *Krisberedskapsmyndigheten*, anser att fördragstexten om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna ger för lite utrymme åt arbetet med att förbättra unionens civila krishanteringsförmåga. I anslutning till frågan om terrorism påpekas också att det inte primärt är militära medel som kan åtgärda problemen. Ett par remissinstanser anser att inga militära insatser skall kunna ske utan mandat från FN:s säkerhetsråd. *Försvarsmakten* påpekar att flera av de föreslagna artiklarna kan få konsekvenser för *Försvarsmaktens* kapacitet- och beredskapsutveckling. Några instanser tolkar fördragstexten om att EU:s medlemsstater skall förbättra sina militära resurser som ett krav på ökade militära satsningar, vilket de vänder sig emot.

Flera remissinstanser anser att den europeiska byrån för försvarsmateriel, forskning och militära resurser bör strykas helt ur fördraget. *Försvarets materielverk (FMV)*, *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Försvarsindustriföreningen* är positiva till byrån, men pekar även på behovet av att närmare utreda hur existerande internationella samarbeten på försvarsmaterielområdet kan kopplas till byrån. *FMV* och anser också att det är olämpligt att detaljreglera byråns uppgifter i själva fördraget.

Flera remissinstanser ser negativt på förslagen att inom försvarsområdet inrätta olika former av samarbeten för grupper av medlemsstater, vars politiska målsättningar inte delas av alla medlemsstater. *Lunds universitet* betonar att sådana bestämmelser under alla omständigheter bör utformas så att alla medlemsstater garanteras insyn och politisk kontroll över insatser som genomförs i unionens namn.

Några remissinstanser, däribland *IKFF* och *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen*, ser negativt på den föreslagna målsättningen om att den gemensamma försvarspolitikerna kommer att leda till ett gemensamt försvar, medan *Liberala Ungdomsförbundet* välkomnar en sådan målsättning.

Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) anser att det är viktigt att GUSP ges tillräckligt med budgetmedel för att kunna finansiera GUSP-relaterade åtgärder utan att ta utvecklingsbudgeten eller den Europeiska utvecklingsfonden i anspråk.

17.4 Regeringens utgångspunkter

Allmänna bestämmelser

Utgångspunkten för konventets arbete på detta område har varit att öka effektiviteten i arbetet, förbättra samordningen och samstämmigheten mellan olika områden av unionens yttre åtgärder samt skapa en tydligare representation gentemot omvärlden. Det finns goda skäl att bejaka denna ansats. Förslaget att inrätta en utrikesminister skall ses mot denna bakgrund. Utrikesministerfunktionen bör dock utformas så att den undviker en sammanblandning av rådets respektive kommissionens skilda roller. Det förefaller vidare mindre lämpligt att låta unionens utrikesminister ha ordförandeposten då beslut fattas i rådet, samtidigt som han eller hon har ett tydligt ansvar för initiativ och genomförande. Utrikesministern bör ha ett effektivt administrativt stöd inom ramen för kommissionens och rådets nuvarande resurser.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bygger på att den har alla medlemsstaters stöd. Förslaget att behålla enhällighet som huvudregel bör därför välkomnas. Konventets förslag innebär utökade möjligheter att fatta beslut med kvalificerad majoritet vid genomförande av den överenskomna politiken, vilket bör bidra till ökad effektivitet. Samtidigt kvarstår den betydelsefulla möjligheten för enskilda medlemsstater att kunna motsätta sig antagandet av ett beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet om det går emot viktiga nationella intressen, liksom det absoluta kravet på enhällighet i frågor med militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Kommissionen bör även fortsättningsvis tilldelas initiativrätt inom GUSP, vid sidan av medlemsstaterna och utrikesministern.

Förslaget om att den gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikerna inte längre skall vara undantagen från de allmänna reglerna om fördjupade samarbeten väcker den principiella frågan om flexibel integration inom detta område. På utrikes- och säkerhetspolitikens område är det särskilt betydelsefullt att alla medlemsstater står bakom den förda politiken. De särskilda bestämmelserna om GUSP i nuvarande fördrag innebär att målsättningarna för de områden som omfattas av möjligheten till fördjupade samarbeten måste formuleras genom enhälliga beslut. De nuvarande bestämmelserna och undantagen när det gäller fördjupade samarbeten inom GUSP bör därför bevaras.

De nya förslagen på finansieringsområdet skulle kunna bidra till att ge EU kortare reaktionstid för igångsättande av civila eller militära aktiviteter inom GUSP. Principen bör även fortsättningsvis vara att en så stor andel som möjligt av kostnaderna förknippade med genomförandet av EU:s militära krishanteringsinsatser finansieras genom att varje deltagande medlemsstat betalar kostnaden för sitt bidrag till insatsen.

Unionens förmåga att påverka frågor som rör internationell fred och säkerhet både kan och bör förbättras. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är av stor betydelse för Sveriges internationella inflytande. Unionens krishanteringsförmåga, dvs. unionens möjligheter att delta med civila och militära medel i det internationella fredsfrämjande arbetet, utgör en mycket viktig del i detta arbete. Många av konventionsförslagen kan utgöra positiva bidrag till unionens framtida förmåga att förebygga konflikter och hantera internationella kriser. Inget av förslagen påverkar Sveriges möjligheter att fortsätta föra en militärt alliansfri politik. Inget av förslagen påverkar heller dagens situation vad gäller mandat från FN:s säkerhetsråd.

EU:s säkerhets- och försvarspolitik bör utvecklas i takt med att globala hot och säkerhetsproblem förändras. En vidareutveckling av Petersbergsuppgifterna är en naturlig del i denna process. Klargörandet att alla medlemsstater inte behöver delta i samtliga krishanteringsinsatser kan också ge större flexibilitet vid genomförandet. Det är samtidigt viktigt att den övergripande politiska kontrollen finns kvar hos alla unionens medlemsstater.

Unionens målsättningar om att förebygga och hantera konflikter kan ibland hindras av att otillräckliga resurser ställs till unionens förfogande. Med ökad mellanstatlig samordning kan EU:s möjligheter att bidra till internationell krishantering förbättras. Svenskt deltagande i EU:s krishanteringsinsatser och frågan om hur de svenska bidragen till EU:s krishanteringsverksamhet skall se ut, kommer med konventets förslag, precis som idag, att vara föremål för nationella beslut. Genom att på frivillighetens grund samordna visst kapacitetsarbete i en försvarsmaterielbyrå kan medlemsstaterna förbättra sina egna resurser och göra dem mer kostnadseffektiva. Försvarsmaterielbyrån bör inte regleras i detalj i fördraget.

Det finns ett reellt behov inom hela Europa av att effektivisera och samordna resursutnyttjandet på det militära kapacitetsområdet så att unionen i praktiken bättre skall kunna utnyttja sin fulla potential som en effektiv fredsfrämjande kraft. Ambitionen bör därför vara att alla medlemsstater aktivt skall delta i detta arbete. Konventets förslag om ett strukturerat samarbete riskerar dock att istället orsaka framtida spänningar mellan deltagarna och de som väljer att stå utanför, vilket skulle kunna leda till en försvagning av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Förutsättningarna för att ett sådant samarbete skall bli framgångsrikt ökar om förslaget revideras så att alla medlemsstater kan delta i utformningen av kriterier för samarbetet, att möjligheter till insyn ges även för de stater som väljer att inte delta, att alla medlemsstater får delta när beslut fattas om genomförande av insatser samt att de behåller den övergripande politiska kontrollen om sådana insatser genomförs.

Frågan om flexibel integration väcks också av förslaget om att de stater som så vill skall kunna utfärda ömsesidiga försvarsgarantier inom unionens ram. Vid inträdet i EU deklarerade Sverige att det inte hade för avsikt att hindra de stater som i framtiden skulle vilja arbeta i riktning

mot ett gemensamt försvar. Förslaget riskerar emellertid att skapa onödiga skiljelinjer mellan medlemsstaterna och därmed försämra möjligheterna att gemensamt formulera en sammanhållen politik gentemot omvärlden. Ett sådant samarbete skulle även skapa nya spänningar i den transatlantiska länken.

17.5 Den gemensamma handelspolitiken – konventets förslag

Den gemensamma handelspolitiken behandlar unionens yttre handelspolitik, dvs. gentemot tredje land. Konventet föreslår ett flertal ändringar i bestämmelserna om den gemensamma handelspolitiken.

Den gemensamma handelspolitiken föreslås omfatta även utländska direktinvesteringar, vilket inte är fallet idag.

Konventets förslag innebär vidare att handel med tjänster inom utbildning, folkhälsa och de sociala sektorerna, också skall omfattas av de allmänna principerna för den gemensamma handelspolitiken.

Enligt förslaget skall Europaparlamentet ges en förstärkt roll på handelspolitikens område genom att de åtgärder som krävs för att genomföra den gemensamma handelspolitiken skall antas enligt medbeslutandeförfarandet. Vidare krävs parlamentets samtycke vid ingående av internationella handelsavtal.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet skall enligt förslaget vara huvudregel i rådet vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal. Enhällighet föreslås dock gälla på områden som rör handel med tjänster som innebär personers rörlighet samt handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter, i de fall interna regler förutsätter enhällighet. Enhällighet föreslås också gälla på området kulturella och audiovisuella tjänster i de fall där sådana avtal riskerar att skada unionens kulturella och språkliga mångfald. Särskilda bestämmelser föreslås också fortsatt gälla på transportområdet.

17.6 Remissinstansernas yttranden

Kommerskollegium, Stockholms handelskammare, Svensk handel och Svenskt näringsliv välkomnar förslaget om utsträckt användning av kvalificerad majoritet samt förespråkar att denna beslutsregel används generellt inom utrikeshandeln. *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet* samt *IOGT-NTO* anser att enhällighet bör tillämpas för känsliga områden som t.ex. sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa. *Kulturrådet* välkomnar förslaget att krav på enhällighet gäller på området för kultur- och audiovisuella tjänster.

17.7 Regeringens utgångspunkter

Det är bra att unionens kompetens att agera inom den gemensamma handelspolitiken tydliggörs. Unionens handlingskraft vid internationella handelsförhandlingar bör upprätthållas genom att nuvarande ordning med

en begränsad roll för Europaparlamentet bevaras. I allmänhet välkomnas möjligheten att tillämpa kvalificerad majoritet som beslutsregel. Utgångspunkten bör dock vara att balansera intresset av en öppen och effektiv handelspolitik, med en möjlighet till nationellt inflytande i vissa specifika tjänstesektorer. Regler för beslutsfattande som rör EU:s externa handelspolitik bör därför motsvara gällande regler för interna beslut inom EU, dvs. i det fall interna regler förutsätter enhällighet skall också motsvarande externa beslut fattas med enhällighet. Enhällighet bör vidare alltid gälla som beslutsregel vid ingående av handelsavtal inom vissa tjänstesektorer som har nära anknytning till nationell politik, i det fall avtalen går längre i harmoniseringsgrad än vad som gäller internt inom EU. Detta bör inte bara, som konventet föreslår, gälla kultur- och audiovisuella tjänster, utan även utbildningstjänster samt sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa. Det bör också övervägas om det finns behov av att förtydliga medlemsstaternas rätt att upprätthålla vissa statliga monopol även inom den gemensamma handelspolitiken.

17.8 Samarbete med tredje land – konventets förslag

Gemensamma mål och principer blir genom konventets förslag styrande för unionens yttre agerande inklusive utvecklingssamarbete, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete samt humanitärt bistånd. Målen har utvecklats något i förhållande till nuvarande fördrag och inbegriper bl.a. hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning, förebyggande av konflikter, respekt för demokrati och mänskliga rättigheter.

Inom utvecklingssamarbetet föreslås att fattigdomsbekämpning skall vara det främsta målet. Samstämmighet mellan olika politikområden slås fast som princip genom att unionen skall ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna. Vidare skall unionen och medlemsstaterna uppfylla de åtaganden och beakta de mål som de har godkänt inom ramen för FN och andra behöriga internationella organisationer. Samarbetet med Afrika, Stilla Havet och Västindien föreslås i fortsättningen inte vara undantaget från det konstitutionella fördragets bestämmelser.

Förslaget gör en åtskillnad mellan utvecklingssamarbetet och genomförandet av unionens ekonomiska, finansiella och tekniska samarbete, inklusive finansiellt bistånd, med annat tredje land än utvecklingsländerna. Samarbetet med annat tredje land skall vara samstämmigt med unionens utvecklingspolitik och principer och mål för unionens yttre åtgärder. De närmare villkoren för genomförandet av samarbetet kan bli föremål för associeringsavtal mellan unionen och berört tredje land. Förslaget om det ekonomiska, finansiella och tekniska samarbetet innehåller också en bestämmelse om att omedelbart finansiellt bistånd skall kunna lämnas när situationen så kräver.

Konventet föreslår att unionens humanitära bistånd även fortsättningsvis skall bestå av att skydda och stödja människor som drabbats av katastrofer såsom krigshandlingar och naturkatastrofer. Konventet föreslår att en europeisk lag eller ramlag skall utformas som ramverk för unionens humanitära biståndsinsatser. Vidare stärks kommissionens

nuvarande möjlighet att främja samordningen mellan unionens och medlemsstaternas humanitära insatser. Det understryks att unionens humanitära bistånd skall baseras på den internationella humanitära rätten och vara utformat i samstämmighet med andra internationella organisationers humanitära arbete, i synnerhet FN:s. Konventet föreslår också att en europeisk frivilligkår skall inrättas i syfte att, inom unionens ram, främja bidrag från europeiska ungdomar till unionens humanitära insatser.

17.9 Remissinstansernas yttranden

De remissinstanser som yttrar sig över samarbetet med tredje land är huvudsakligen positiva till konventets resultat. Särskilt välkomnas att fred, säkerhet, fattigdomsbekämpning och barns rättigheter återfinns redan i unionens övergripande mål. Vidare välkomnas överlag förslagen om en samstämmig politik vad avser unionens yttre agerande och inre politik, medan remissinstanserna beklagar att målen för EU:s jordbrukspolitik inte ändrats. Några förordar tydligare skrivningar vad avser samstämmighet.

17.10 Regeringens utgångspunkter

En utgångspunkt för konventets arbete har varit att unionens yttre åtgärder skall vara samstämmiga. Utvecklingssamarbete, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land samt humanitärt bistånd bör ses som en del av en större helhet. Här finns således en grund för att bedriva en bred utvecklingspolitik, där fattigdomsbekämpning utgör det främsta målet för utvecklingssamarbetet. Genom att samarbetet med Afrika, Stilla Havet och Västindien inte undantas från dessa bestämmelser finns inget hinder i det konstitutionella fördraget för att Europeiska utvecklingsfonden skulle kunna integreras i den gemensamma EU-budgeten. Det finns goda skäl att bejaka dessa ambitioner och de föreslagna förändringarna.

Förslaget om omedelbart finansiellt bistånd till tredje land bör klargöras ytterligare. Det är tveksamt om en bestämmelse av detta slag är motiverad. Det konstitutionella fördraget bör också tydligare markera de humanitära grundprinciperna om neutralitet och oberoende, i enlighet med vedertagen internationell humanitär praxis. Den humanitära verksamheten bör bedrivas oberoende av politiska, ekonomiska, militära eller andra icke-humanitära intressen.

17.11 Sanktioner – konventets förslag

Konventet föreslår att de nuvarande artiklarna om sanktioner i EG-fördraget sammanförs till en artikel. Det föreslås att möjligheten för medlemsstaterna att i brådskande fall vidta ensidiga restriktiva åtgärder försvinner. En nyhet är också förslaget om en särskild rättslig grund om

sanktioner mot fysiska och juridiska personer samt icke statliga grupper och enheter. Sanktioner mot personer, grupper och enheter används redan i viss utsträckning. Idag saknas dock en specifik rättslig grund för detta. Enligt förslaget skall unionens utrikesminister och kommissionen tillsammans lägga fram förslag till åtgärder, vilka skall antas med kvalificerad majoritet av rådet. Rådet skall underrätta Europaparlamentet om detta.

Konventet föreslår också en särskild rättslig grund för åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar i fördragets kapitel om detta. Om det är nödvändigt för att uppnå målen på området för frihet, säkerhet och rättvisa, särskilt när det gäller att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet, terrorism och människohandel, får enligt konventets förslag en ram för åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar såsom frysning av tillgångar, fastställas i europeiska lagar. Enligt förslaget skall kommissionen lägga fram förslag till åtgärder, vilka skall antas med kvalificerad majoritet av ministerrådet.

17.12 Remissinstansernas yttranden

Det fåtal instanser som uttalar sig om sanktioner understryker vikten av att nödvändiga rättssäkerhetskrav tillgodoses för enskilda.

17.13 Regeringens utgångspunkter

Konventets förslag innebär en förenkling av nuvarande regelverk. En kombination av nuvarande artiklar i EG-fördraget utgör idag rättslig grund för flertalet förordningar om ekonomiska sanktioner. Det är angeläget att i alla sammanhang överväga lämpliga avgränsningar av den rättsliga grunden för sanktioner och en viktig uppgift i det fortsatta arbetet blir att bevaka att det finns garantier för att sanktioner som beslutas eller genomförs av unionen får en utformning som inte står i strid med grundläggande rättssäkerhetskrav.

17.14 Internationella avtal – konventets förslag

I och med att EU får status som juridisk person och pelarstrukturen avskaffas föreslås att samtliga bestämmelser som rör förhandling och ingående av internationella avtal mellan EU och tredje land och internationella organisationer sammanförs i en bestämmelse. Avtal som unionen ingår föreslås vara bindande för unionens institutioner och för dess medlemsstater.

Oavsett vilket område avtalet gäller föreslås rådet ge bemyndigande att inleda förhandlingar och utfärda förhandlingsdirektiv samt ingå de avtal som förhandlats fram. Rådet skall som huvudregel fatta beslut med kvalificerad majoritet, utom i frågor där enhällighet krävs för interna beslut samt när det gäller associeringsavtal och unionens anslutning till

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Med undantag av sådana avtal som endast rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall rådet höra Europaparlamentet innan det antar ett beslut om ingående av avtalet. Europaparlamentets godkännande skall krävas när det gäller associeringsavtal, 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 omfattar områden för vilka lagstiftningsförfarandet skall tillämpas.

17.15 Remissinstansernas yttranden

Ingen remissinstans framför närmare åsikter om konventets förslag i denna del.

17.16 Regeringens utgångspunkter

Förslaget innebär att unionen uttryckligen ges befogenhet att ingå internationella avtal på samtliga områden som omfattas av unionens behörighet. Detta välkomnas eftersom det inverkar positivt på unionens roll på den internationella arenan, vilket är av yttersta vikt i internationella förbindelser med tredje land och internationella organisationer. Dessutom innebär förslaget om en enda bestämmelse med förfarande för förhandling och ingående av avtal att nuvarande beslutsförfaranden förenklas och effektiviseras.

17.17 Förbindelser med internationella organisationer och tredje land – konventets förslag

EG-fördraget anger att kommissionen skall upprätthålla lämpliga förbindelser med alla internationella organisationer, varvid vissa viktiga organisationer särskilt omnämns. Konventet föreslår att dessa bestämmelser skall finnas kvar och att det i framtiden skall åligga unionens utrikesminister och kommissionen att säkerställa genomförandet av bestämmelserna om förbindelser med internationella organisationer. Den direkta representationen föreslås bli en uppgift för unionens delegationer i tredje land och vid de internationella organisationerna. Delegationerna skall enligt förslaget verka under ledning av unionens utrikesminister och i nära samarbete med medlemsstaternas beskickningar.

17.18 Remissinstansernas yttranden

Sida önskar förtydliganden av hur den nya strukturen under den europeiske utrikesministern skall förhålla sig till de organ som idag är verksamma inom utvecklingsamarbetet.

17.19 Regeringens utgångspunkter

Den roll unionens delegationer skall spela i internationella organisationer bör avgöras från fall till fall, beroende på samarbetets karaktär och de olika organisationernas interna regler. Utgångspunkten bör alltid vara att unionens delegationer har ett nära samarbete med medlemsstaternas representationer.

17.20 Solidaritet – konventets förslag

Konventet föreslår en klausul som förklarar att alla unionens tillgängliga instrument skall kunna utnyttjas för att förhindra terroristhot inom EU, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen vid en eventuell terroristattack samt bistå en medlemsstat som drabbas av en terroristattack, en annan av människor skapad katastrof eller en naturkatastrof. Skulle en sådan katastrof inträffa skall den utsatta medlemsstaten kunna begära hjälp och assistans från övriga medlemsstater. Beroende på katastrofens natur skulle därmed alla lämpliga existerande samarbeten inom unionen kunna utnyttjas. Sådana områden skulle t.ex. kunna vara räddningstjänstsamordning, polissamarbete samt användning av militära resurser.

17.21 Remissinstansernas yttranden

Flera remissinstanser anser att solidaritetsklausulen innehåller en otydlighet om vilka nationella åtaganden som avses i händelse av en terroristattack eller annan katastrof. Detta bör, enligt *Krisberedskapsmyndigheten*, klargöras tydligare i det beslut av ministerrådet som närmare skall definiera genomförandet av klausulen. *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen* och *Folkrörelsen Nej till EU* tolkar klausulens innehåll som oförenligt med Sveriges militära alliansfrihet. *Försvarsmakten* anser att klausulen kan komma att påverka Försvarsmaktens kapacitets- och beredskapsutveckling.

17.22 Regeringens utgångspunkter

Solidaritetsklausulen bygger på den politiska solidaritet som redan idag finns mellan EU-länderna. Klausulen uttrycker medlemsstaternas politiska vilja att solidariskt hjälpa varandra om en medlemsstat skulle drabbas av en terroristattack, en annan av människor skapad katastrof

eller en naturkatastrof. Regeringens utgångspunkt är att stöd från EU:s medlemsstater, precis som idag, skall vara frivilligt och ges efter nationella beslut. Klausulen fastslår att alla instrument som står till unionens förfogande kan användas. Den innebär inte bindande försvarsförpliktelser eller tillskapande av ett gemensamt försvar. Den är därmed förenlig med vår militära alliansfrihet. Klausulen innebär inte heller att unionen överväger s.k. föregripande insatser. Den tydliggör istället möjligheterna att i en katastrofsituation utnyttja de tillgängliga instrument som finns inom unionen. Detta är en naturlig utveckling, som möjliggör att unionen utnyttjas för att skapa ytterligare säkerhet för sina medborgare.

18 Andra politikområden

I detta avsnitt behandlas konventets förslag i del III i utkastet till konstitutionellt fördrag som innehåller särbestämmelser om EU:s olika politikområden. Denna del har, med undantag för områdena rörande yttre åtgärder, ekonomisk styrning samt frihet, säkerhet och rättvisa, behandlats relativt summariskt inom konventet. Syftet har inte heller varit att ändra i de befintliga bestämmelserna på övriga områden. Konventets förslag i del III innebär huvudsakligen en anpassning till den så kallade lagstiftningsproceduren samt förenklingen av rättsliga instrument som återfinns i del I. Främst innebär detta en generell utvidgning av beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutande för Europaparlamentet. Därtill föreslås nya rättsliga grunder, bl.a. för energi, rymden och idrott.

Nedan ges en kortfattad redogörelse för viktigare förändringar.

18.1 Inre marknaden – konventets förslag

Konventet placerar det nuvarande fördragets artiklar om EU:s inre marknad i ett sammanhållet avsnitt (artiklarna III-14 till III-68). Innehållet i artiklarna har inte ändrats i någon större utsträckning jämfört med nuvarande fördrag utöver en anpassning till den s.k. lagstiftningsproceduren.

18.2 Remissinstansernas yttranden

Endast ett fåtal instanser framför synpunkter gällande skrivningarna på inre marknadsområdet. Några instanser menar att vissa undantag från konkurrensreglerna bör justeras.

18.3 Regeringens utgångspunkter

Konventets förslag bevarar den nuvarande balansen, ökar användandet av kvalificerad majoritet och har gjort avsnittet om den inre marknaden mer överskådligt.

Den inre marknaden har alltid haft en mycket tydlig och framskjuten plats i EG-fördraget. Detta bör inte ändras, utan snarare manifesteras ytterligare. Grunden för den inre marknaden är den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer. 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. Det är viktigt att dessa undantag är klart och tydligt reglerade. Vidare skall det fortsatt finnas principer för hur avvägningen skall ske mellan den fria rörligheten och begränsa denna. Frågor om den inre marknaden är även starkt beroende av snabba och konkreta resultat, inte minst som dess grund utgörs av rättsakter eller avgöranden från domstolen. Det föreligger således en klar koppling till ett effektivt beslutsfattande i EU.

18.4 Immaterialrätt – konventets förslag

Konventet föreslår att en särskild rättslig grund för immaterialrättsliga frågor skapas. De åtgärder som vidtas skall inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden fastställas enligt lagstiftningsförfarandet i en europeisk lag eller ramlag. Konventet föreslår att fastställande av språkrav i dessa sammanhang skall ske med enhällighet. Hittills har den rättsliga grunden för inre marknaden i artikel 95 respektive den nuvarande artikel 308 i EG-fördraget tillämpats vid harmonisering av immaterialrätt och vid inrättande av gemenskapsrättigheter. Den föreslagna rättsliga grunden (artikel III-68) är avsedd att ersätta dessa båda rättsliga grunder när det gäller unionens lagstiftningsåtgärder på immaterialrättsområdet.

18.5 Remissinstansernas yttranden

Flera remissinstanser, däribland *Svenskt näringsliv* och *Kommerskollegium*, är i princip positiva till den särskilda rättsliga grunden för immaterialrättsliga frågor men beklagar att fastställandet av språkrav skall ske med enhällighet.

18.6 Regeringens utgångspunkter

Skyddet av immaterialrätter har stor betydelse för den europeiska industrin och ekonomin. En särskild rättslig grund för unionens lagstiftning på immaterialrättsområdet skapar större tydlighet och är ett välkommet steg i rätt riktning. Lagstiftningsförfarandet bör tillämpas generellt på området så att angelägna beslut kan fattas så effektivt som möjligt. Majoritetsomröstning bör införas på immaterialrättsområdet, även vad gäller språkrav.

18.7 Sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor – konventets förslag

Konventets förslag innebär inga större förändringar på det sociala området. Vissa tekniska justeringar kan emellertid behöva göras. Utgångspunkten är liksom i nuvarande fördrag att frågor om välfärdens utformning samt om de grundläggande reglerna på arbetsmarknaden utgör nationell kompetens. Unionens kompetens på dessa områden handlar främst om att genomföra åtgärder som främjar samarbetet mellan medlemsstaterna. Unionen kan dock anta minimibestämmelser om skydd för bl.a. arbetstagares hälsa och säkerhet. (Artiklarna III-103 till III-115.)

Förslaget innebär en anpassning till det s.k. lagstiftningsförfarandet av beslutsprocedurerna på detta område. Idag gäller för huvuddelen av dessa bestämmelser att de skall antas med kvalificerad majoritet i rådet och medbeslutande för Europaparlamentet efter att ha hört den Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Resterande bestämmelser tas med enhällighet i rådet efter att ha hört parlamentet.

18.8 Remissinstansernas yttranden

De flesta som uttalar sig på området ställer sig positiva till konventets förslag. *Landsorganisationen i Sverige*, *Tjänstemännens centralorganisation* och *Sveriges akademikers centralorganisation* markerar sitt starka stöd för den föreslagna bestämmelsen om arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen.

Vissa remissinstanser uppmanar regeringen att driva frågan om gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder.

Flera instanser understryker att möjligheten att genomföra EU-regler på det arbetsrättsliga området genom kollektivavtal inte får försämrats.

Några instanser önskar att förbudet mot diskriminering mellan män och kvinnor på arbetsplatsen bör breddas till att omfatta även andra diskrimineringsgrunder.

18.9 Regeringens utgångspunkter

Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen på det sociala området bör behållas. Konventets förslag bör därför stödjas. Kvalificerad majoritetsomröstning möjliggör framsteg på det sociala området inom den kompetens som unionen har. Medbeslutande för Europaparlamentet kan också övervägas i vissa delar. En teknisk-juridisk översyn kan behövas för att tillförsäkra att förslaget inte får oönskade effekter på möjligheterna att införliva EU:s lagstiftning genom kollektivavtal. Under konventets arbete visade det sig vara svårt att vinna stöd för att skriva in rätten till gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder. Frågans läge bör på nytt värderas under regeringskonferensen.

18.10 Folkhälsopolitiken – konventets förslag

Konventets förslag innebär inga sakliga förändringar på folkhälsoområdet. Utgångspunkten är liksom i nuvarande fördrag att frågor som rör folkhälsopolitikens utformning utgör nationell kompetens. Unionens kompetens på detta område handlar främst om att gemenskapen skall genomföra åtgärder som främjar samarbetet mellan medlemsstaterna. Undantag gäller dock för vissa frågor som rör organ, ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat och åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan.

Förslaget innebär ett förtydligande av att unionen har en roll i fråga om att stödja medlemsstaternas insatser för att bekämpa omfattande gränsöverskridande sjukdomar. Dessa åtgärder får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar och medför således inte någon förändring av ansvarsförhållandena på folkhälsoområdet. (Artikel III-179.)

18.11 Remissinstansernas yttranden

Flera av de instanser som berört frågan, bl.a. *Statens folkhälsoinstitut*, anser att folkhälsopolitikens nationella karaktär bör bibehållas. *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet*, *Statens folkhälsoinstitut* och *IOGT-NTO* efterlyser ett tillägg om folkhälsa i artikel 3 om unionens mål. Statens folkhälsoinstitut föreslår att folkhälsoartikeln skall kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om användningen av hälsokonsekvensbeskrivningar vid strategiska beslut.

IOGT-NTO förordar en förstärkning av folkhälsoartikeln, särskilt på alkoholområdet där nuvarande skrivning visat sig vara otillräcklig för att medge medlemsstaterna utrymme att bedriva en effektiv alkoholpolitik.

18.12 Regeringens utgångspunkter

Folkhälsopolitikens utformning är ett nationellt ansvar. Detta är särskilt viktigt för Sverige som vill behålla en restriktiv nationell narkotika- och alkoholpolitik. Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen på folkhälsoområdet bör i princip behållas. En utgångspunkt bör även fortsättningsvis vara att en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformningen av all gemenskapspolitik. Relationen mellan alkoholpolitikens mål och reglerna för den inre marknadens funktion bör fortsatt bevakas. Konventets förslag att förtydliga unionens roll att stödja medlemsstaternas insatser i fråga om att bekämpa gränsöverskridande sjukdomar bör kunna accepteras under förutsättning att kompetensfördelningen på smittskyddsområdet inte förändras.

18.13 Hälso- och sjukvård – konventets förslag

Under konventsarbetet var hälso- och sjukvårdsfrågorna inte föremål för diskussion och konventet föreslog heller inga förändringar i fördraget

med avseende på politikområdet. I artikel III-179.7 framgår att när unionen vidtar åtgärder på folkhälsoområdet skall den fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård.

18.14 Remissinstansernas synpunkter

Som en konsekvens av att konventets förslag inte berör hälso- och sjukvårdsfrågorna har få synpunkter lämnats av remissinstanserna.

18.15 Regeringens utgångspunkter

De senaste årens rättsutveckling gör 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. Medlemsstaterna bör i fördraget uppmuntras att samarbeta inom detta område.

18.16 Strukturfonder – konventets förslag

I bestämmelsen som reglerar strukturfondernas ändamål har de tidigare angivna målen stärkt ekonomisk och social sammanhållning kompletterats med ”territoriell sammanhållning”.

Konventet föreslår dels regler för strukturfonderna, dels regler för upprättandet av en sammanhållningsfond. Nuvarande fördrag föreskriver en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet från den 1 januari 2007 under vissa förutsättningar. Enligt konventets förslag skall lagstiftningsförfarandet tillämpas från och med år 2007. (Artiklarna III-116 till III-120.)

18.17 Remissinstansernas yttranden

Flera remissinstanser anser att det nya begreppet ”territoriell sammanhållning” bör förtydligas. *Rådet för Europeiska socialfonden* i Sverige anser att frågan om Europaparlamentets inflytande kräver noga överväganden.

18.18 Regeringens utgångspunkter

Införande av begreppet territoriell sammanhållning och därmed ett nytt ändamål för strukturfondernas användning kan medföra ytterligare anspråk på unionens budgetmedel. Begreppet territoriell sammanhållning är dessutom fortfarande tämligen oklart och saknar en tydlig definition. Förslaget väcker frågor om hur begreppet skall tolkas.

Övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet kommer troligtvis att leda till en smidigare beslutsprocess, något som är önskvärt med hänsyn till unionens kommande utvidgning.

Frågan om parlamentets inflytande kräver emellertid noggranna överväganden.

Utformningen av strukturfondernas användning har betydande budgetkonsekvenser, särskilt för nettobetalande medlemsstater som Sverige.

18.19 Jordbruks - och fiskepolitiken – konventets förslag

I det konstitutionella fördraget föreslås att Europaparlamentet ges ett ökat inflytande över jordbrukspolitiken. Lagstiftningsförfarandet, dvs. medbeslutande för Europaparlamentet, föreslås bli tillämpat vid antagandet av de europeiska lagar och europeiska ramlagar genom vilka den gemensamma politiken för fiske och jordbruk genomförs. Parlamentet föreslås dock inte ges motsvarande inflytande vid antagandet av europeiska förordningar eller beslut om fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.

Konventet föreslår ingen ändring av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Fiske beskrivs i konventets förslag som en delad befogenhet, med undantag för bevarandet av havets biologiska resurser som är en exklusiv befogenhet. (Artiklarna III-121 till III-128.)

18.20 Remissinstansernas yttranden

Många remissinstanser finner det otillfredsställande att ingen ändring av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken föreslås av konventet. *Statens folkhälsoinstitut* önskar lägga till ett mål om produktion av hälsosamma och säkra livsmedel.

Det fåtal remissinstanser som yttrar sig om Europaparlamentets medbeslutande på området har skilda meningar.

Fiskeriverket, *Kustbevakningen* och *Naturvårdsverket* anser att kompetensuppdelningen på fiskeriområdet bör utredas grundligt och att det bör klargöras vad som omfattas av begreppet ”havets biologiska resurser”.

18.21 Regeringens utgångspunkter

Konventsförslaget innebär att Europaparlamentet får ett utökat inflytande över den gemensamma jordbrukspolitiken. Om en begränsad form av medbeslutande införs är det angeläget att tydligt klargöra kompetensfördelningen mellan Europaparlamentet och rådet samt att finna en form av medbeslutande som är väl avvägd.

De nu angivna målsättningarna för den gemensamma jordbrukspolitiken är anpassade till den situation som rådde i Europa på 1950-talet. Målsättningarna i existerande fördrag är därför inte längre relevanta i förhållande till den nuvarande situationen för Europas jordbruk. En

uppgift i det fortsatta arbetet med det nya fördraget bör därför vara att söka modernisera målen för jordbrukspolitiken.

Regeringen bedömer att konventets förslag inte syftar till någon förändring av kompetensfördelningen för den gemensamma fiskeripolitiken. Begreppet ”havets biologiska resurser” kan behöva klargöras.

18.22 Miljöpolitiken – konventets förslag

De inledande bestämmelserna i nuvarande fördrag innehåller texter om hållbar utveckling och integration av miljöhänsyn. I de första förslagen till det konstitutionella fördraget fanns en sämre skrivning än den nuvarande om hållbar utveckling och miljöintegration saknades helt. Efter bl.a. upprepade svenska påstötningar förbättrades skrivningen om hållbar utveckling och en central bestämmelse om sektorsintegration introducerades (artikel 3).

Konventets förslag om miljöbestämmelserna (artiklarna III-129 till III-131) motsvarar i allt väsentligt de skrivningar om hållbar utveckling och miljöintegration som finns i nu gällande fördrag. Ett av unionens mål skall vara en hållbar utveckling som bland andra mål bygger på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. I artikel 3 och artikel III-4 introduceras hållbar utveckling och en central bestämmelse om sektorsintegrationen. Förslagen om miljöbestämmelserna i konventets tredje del (III-129 och III-131) överensstämmer även de i huvudsak med bestämmelserna i nuvarande fördrag.

18.23 Remissinstansernas yttranden

Flera remissinstanser efterfrågar mer långtgående förslag på miljöområdet. Särskilt framförs att miljöskyddshänsyn bör vara vägledande inom alla områden. *Svenska Naturskyddsföreningen* önskar dessutom att ett särskilt protokoll om hållbar utveckling fogas till det nya fördraget.

18.24 Regeringens utgångspunkter

Förbättringar av miljöskyddskraven i det konstitutionella fördraget vore önskvärt. Dessutom bör miljöskyddsbestämmelser integreras i olika sakpolitiska artiklar, såsom redan är fallet i den nya artikeln om energi och i de inledande bestämmelserna om unionens yttre åtgärder. Mer konkret gäller det jordbruk och fiske, statsstöd, transport, industri samt forskning och utveckling.

Därutöver vore det önskvärt med förbättringar i fördraget när det gäller tillämpningen av försiktighetsprincipen och en introduktion i fördraget av den s.k. substitutionsprincipen. Dessa principer bör beaktas vid harmonisering och vid tillämpning av harmoniserade bestämmelser och av fördraget som sådant. Den skiss till ett särskilt protokoll för miljöfrågor som diskuterats i konventet har inte vunnit något stöd.

Förslaget innehöll dessutom en utökning av domstolsprövningen av miljöfrågor med oklara konsekvenser.

18.25 Konsumentpolitik – konventets förslag

Den särskilda konsumentskyddsartikeln i nuvarande fördrag, som tillkommit genom nordisk påverkan i samband med förhandlingarna om Amsterdamsfördraget, kvarstår oförändrad i konventsförslaget tredje del (artikel III-132). Undantaget är följdändringar med anledning av den horisontella bestämmelsen om att konsumentskydds krav skall beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs. Vidare har tekniska ändringar gjorts med anledning av de nya lagstiftningsprocedurerna. Konventet föreslår att kommissionen vid förslag om konsumentskydd i syfte att upprätta den inre marknaden skall utgå från en hög skyddsnivå.

18.26 Remissinstansernas yttranden

Remissinstanserna välkomnar konventets förslag eller lämnar det utan erinran. Ett fåtal vänder sig emellertid mot den bestämmelse som begränsar harmonisering av lagstiftning om konsumentskydd.

18.27 Regeringens utgångspunkter

Den nya allmänna bestämmelsen om konsumentskydd inom ramen för de grundläggande rättigheterna (artikel II-38) fastställer på ett tydligt sätt att konsumentskydd på en hög nivå är ett övergripande krav vid utformningen av unionens politik. Förändringen är viktig då ett stärkande av konsumenternas roll är såväl en förutsättning för en fungerande inre marknad som en viktig del av välfärdspolitiken. Att konsumentpolitiken enligt konventets förslag återfinns i en egen artikel är principiellt viktigt. Den oförändrade bestämmelsen om minimiharmonisering utgör dock en begränsning. En förstärkning av artikeln, med respekt för den inre marknadens funktion, är önskvärd.

18.28 Rymden – konventets förslag

Konventet föreslår att rymdpolitik införs bland de områden i det konstitutionella fördraget som omfattas av delad kompetens (artikel 13). Innehållet i politikområdet utvecklas i artikel III-155. Enligt denna föreslås unionen utarbeta en europeisk rymdpolitik för att främja vetenskapliga och tekniska framsteg, industriell konkurrenskraft och genomförandet av sin politik. För att uppnå syftet föreslås unionen kunna främja gemensamma initiativ, stödja forskning och teknisk utveckling samt samordna insatser för att utforska och utnyttja rymden. Europeiska lagar eller ramlagar skall kunna antas i enlighet med lagstiftningsförfarandet.

De åtgärder som därvid fastställs kan få formen av ett europeiskt rymdprogram.

18.29 Remissinstansernas yttranden

Rymdstyrelsen noterar att konventets förslag kan skapa kompetensproblem i förhållande till den europeiska rymdorganisationen (ESA). *Rymdstyrelsen* menar vidare att det finns en risk att ESA-konventionen sätts ur spel och att makten förskjuts från medlemsländerna till kommissionen.

18.30 Regeringens utgångspunkter

Förslaget att införa rymdpolitik som en specialform av delad kompetens är nytt. Europeisk rymdpolitik, liksom utformandet av ett europeiskt rymdprogram, bedrivs idag i ett mellanstatligt samarbete inom ramen för det europeiska rymdorganet, European Space Agency (ESA). Uppgiften att utarbeta och implementera en europeisk rymdpolitik är inskriven i ESA:s konvention som ratificerats av dess medlemsstater. Syftet med konventsförslaget är att tillskapa ett nytt kompetensområde för unionen, vilket väcker en rad frågor som behöver belysas närmare. Främst rör det hur ESA-konventionen och medlemsstaternas inflytande i rymdsamarbetet kommer att påverkas. Det rör också hur finansieringen av medlemsländernas industriella medverkan i rymdsamarbetet skall organiseras.

18.31 Energi – konventets förslag

Konventet föreslår att energi införs bland de områden i det konstitutionella fördraget som omfattas av delad kompetens mellan unionen och medlemsstaterna. Den rättsliga grunden för politikområdet utvecklas i artikel III-157. Enligt denna skall målet för unionens politik på energiområdet vara att garantera att energimarknaden fungerar, garantera energiförsörjningstryggheten och främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor. Detta skall ske inom ramen för den inre marknaden och med hänsyn till kravet på att bevara och förbättra miljön.

Europeiska lagar eller ramlagar skall på detta område enligt huvudregeln antas med lagstiftningsförfarandet. Undantag gäller dock i enlighet med en nuvarande bestämmelse på miljöområdet för åtgärder som väsentligen påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor eller den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning. Sådana skulle alltså också fortsättningsvis antas med enhällighet i rådet efter det att Europaparlamentet hörts.

18.32 Remissinstansernas yttranden

Svensk energi är försiktigt positiv till en ny energiartikel men framhåller att medlemsstaternas rätt att själva kontrollera sin energiförsörjning, val av energislag och produktion av energi måste säkerställas.

18.33 Regeringens utgångspunkter

Förslaget att införa energi som ett område för delad kompetens är en nyhet. Såväl förordningar som direktiv har tidigare antagits på energiområdet men då med bl.a. artiklar på områdena miljö, inre marknad eller försörjningstrygghet som rättslig grund. Syftet med konventets förslag är således inte att tillskapa en ny kompetens utan att anpassa det konstitutionella fördraget till hur politikområdet praktiskt redan behandlas. Frågor rörande energiförsörjning, val av energislag, produktion av energi samt effektiv energianvändning bör även fortsättningsvis kunna hanteras på nationell nivå. Därutöver bör såväl genomförandet av en liberaliserad inre marknad för energi, som en möjlig prioritering av åtgärder som främjar miljön och är samhällsekonomiskt lönsamma, uppmärksammas vid utformningen av den rättsliga grunden.

18.34 Idrott – konventets förslag

Konventet föreslår att en rättslig grund för idrott upprättas såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Konventet anser det särskilt lämpligt att nämna idrotten i den redan befintliga artikeln som behandlar utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor. Förslaget innebär att unionen skall bidra till främjandet av europeiska idrottssatsningar med avseende på deras sociala och pedagogiska roll. Vidare föreslås målet för unionens insats vara att utveckla idrottens europeiska dimension genom att främja rättvisan i tävlingar och samarbete mellan idrottsorganisationerna och att även skydda idrottsutövarnas moraliska och fysiska integritet. (Artikel III-182.)

18.35 Remissinstansernas yttranden

Riksidrottsförbundet betraktar förslaget som generellt sett positivt men understryker att idrottsorganisationernas fria ställning inte får undergrävas.

18.36 Regeringens utgångspunkter

Idrotten har redan tidigare omfattats av den fria rörligheten för idrottsmän och bestämmelserna om den inre marknaden. Förslaget ger en uttrycklig och klar rättslig grund för idrotten, vilket välkomnas. Det bör ses i enlighet med de principer som uttrycks i Europeiska rådets uttalande i

Nice år 2000 om de särskilda kännetecknen för idrott och idrottens sociala funktion. Förslaget om en rättslig grund för idrott kopplas till utbildning och ungdom, eftersom idrotten anses vara en del av detta mer omfattande område. Det är bra att de åtgärder som förutses inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.

18.37 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – konventets förslag

Konventet föreslår en skyldighet att i en europeisk lag fastställa de principer och villkor som skall gälla vid utförande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel III-6). Ändringsförslaget har lagts fram i konventets slutskede trots invändningar från flera håll.

Enligt gällande bestämmelser skall unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina befogenheter och inom det konstitutionella fördragets tillämpningsområde, sörja för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs. Tjänsterna skall utföras på grundval av principer och villkor, bl.a. ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för unionen och medlemsstaterna att fullgöra sina uppgifter.

Konventets förslag innebär således en uttrycklig rättslig grund för stiftandet av en övergripande europeisk lag. Hittills har gemenskapen sektor för sektor antagit lagstiftning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

18.38 Remissinstansernas yttranden

Flera remissinstanser ställer sig tveksamma eller negativa till övergripande europeisk lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. *Landsorganisationen i Sverige* och *Tjänstemännens centralorganisation* understryker att medlemsstaterna även fortsättningsvis själva bör bestämma principerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt om dessa skall utformas offentligt eller privat. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*, *Konkurrensverket*, *Svenskt näringsliv* och *Svensk Handel* avstyrker förslagen skyldighet att anta en övergripande lagstiftning.

18.39 Regeringens utgångspunkter

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse saknar en tydlig definition och det är därför oklart vilka tjänster som kan komma att omfattas. Dessa omständigheter gör det svårt att förutse konsekvenserna och värdet av en europeisk lagstiftning på detta område. Så länge begreppet är otillräckligt definierat bör fördraget inte omfatta en skyldighet att anta en övergripande europeisk lag. I de fall behov av gemenskrättslig lagstiftning anses föreligga kan detta tills vidare ske sektorvis.

18.40 Räddningstjänst – konventets förslag

Konventet föreslår att räddningstjänst "civil protection" skrivs in i fördraget som ett område där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel III-184). Åtgärderna får dock inte innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar eller andra författningar. Förslaget är en förändring från nuvarande fördrag där räddningstjänst inte särskilt omnämns. Det samarbete som idag finns på räddningstjänstområdet är istället baserat på artikel 308 i EG-fördraget.

Förslaget innebär att unionen skall främja samarbetet mellan medlemsstaterna för att förstärka effektiviteten hos systemet inom unionen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer som orsakas av människor. Detta skall enligt förslaget göras genom att stödja och komplettera medlemsstaternas eget arbete på området på såväl nationell som regional och lokal nivå. Unionen skall även främja operativ samverkan mellan nationella räddningstjänstmyndigheter samt främja överensstämmelse mellan åtgärder som vidtas på internationell nivå inom området. Räddningstjänsten berörs även av den solidaritetsklausul som införts i fördraget.

18.41 Remissinstansernas yttranden

Remissinstanserna presenterar skilda tolkningar av begreppet "civil protection", vilket anger tillämpningsområdet för detta avsnitt. *Krisberedskapsmyndigheten (KBM)* förordar en vid tolkning av begreppet, medan *Statens räddningsverk (SRV)* anser att den enda förändring i förslaget i denna del i förhållande till nuvarande reglering är att området fått en högre politisk prioritet.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet understryker vikten av att bevara det kommunala handlingsutrymmet på räddningstjänstens område.

18.42 Regeringens utgångspunkter

Idag finns det ingen gemensam definition i EU för begreppet "civil protection" som i Sverige hittills översatts med räddningstjänst. Begreppet har skilda betydelser i olika medlemsstater, dels eftersom de nationella strukturerna skiljer sig åt, dels därför att själva begreppet givits olika innebörd i olika länder. Inom ramen för det intensiva EU-arbete som på detta område bedrivits efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001, har det framgått att begreppet "civil protection" nu används med en vidare innebörd i EU-sammanhang än tidigare. Innebörden av "civil protection" har vidgats till att utöver räddningstjänst närmast motsvara övergripande frågor kring skydd och säkerhet i samhället, att ha en god beredskap för olika typer av olyckor och kriser inom olika samhällsfunktioner och att vidta förebyggande åtgärder. Förslaget om ett fördjupat samarbete och beslutsfattande med

kvalificerad majoritet i ministerrådet inom detta område kommer att kräva en definitionsdiskussion kring "civil protection"-begreppet.

Även om de åtgärder som unionen kan komma att vidta inom "civil protection" genom det nya lagstiftningsförfarandet inte skall harmonisera medlemsstaternas lagstiftning, är det angeläget att bevaka denna fråga noga för att värna om kommunernas självbestämmande. Med stödjande åtgärder förstås från svensk sida bidrag med befintliga nationella resurser.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 oktober 2003

Närvarande: statsminister Persson, ordförande, och statsråden Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Ringholm, J.O. Karlsson, Sommestad, H. Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund.

Föredragande: statsrådet J.O. Karlsson

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid.