

# Europeiska konventet om EU:s framtid

Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens



**FRTZES**  
OFFENTLIGA  
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-690 91 91. TELEFON: 08-690 91 90  
E-POST: order.fritzes@liber.se  
INTERNET: www.fritzes.se

ISBN 91-38-21893-3  
ISSN 0284-6012

# Europeiska konventet om EU:s framtid

*Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens*



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29  
[www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf)

Huvudredaktör: Camilla Norström, Utrikesdepartementets EU-enhet  
Medredaktör: Ami Larsson, Utrikesdepartementets EU-enhet

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB  
Stockholm 2003

ISBN 91-38-21893-3  
ISSN 0284-6012

## FÖRORD

Vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 beslöts att sammankalla ett konvent om EU:s framtid med representanter för medlemsstaternas och kandidatländernas regeringschefer, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen.

Konventet har nu avslutat sitt arbete och lagt fram ett förslag till samlat konstitutionellt fördrag. Regeringskansliet har sammanställt konventets förslag i denna departementspromemoria. Det bör observeras att promemorian behandlar de huvudsakliga förändringarna i förhållande till nu gällande fördrag. Varje punkt i förslaget redovisas alltså inte. Den svenska språkversionen av konventets förslag kan innehålla enstaka formuleringar som inte överensstämmer med svenskt språkbruk.

I en skrivelse till riksdagen kommer regeringen att ange sina utgångspunkter inför den regeringskonferens som kommer att inledas vid ett toppmöte i Rom den 4 oktober 2003. Denna departementspromemoria, och dess remissbehandling, är ett första steg i arbetet med regeringens skrivelse.



# Innehåll

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Konventet om Europas framtid .....</b>          | <b>7</b>  |
| <b>2</b> | <b>Huvuddragen i konventets förslag .....</b>      | <b>15</b> |
| <b>3</b> | <b>Unionens struktur .....</b>                     | <b>19</b> |
| 3.1      | Konventets förslag .....                           | 19        |
| 3.2      | Utgångspunkter .....                               | 21        |
| <b>4</b> | <b>Unionens värden och mål .....</b>               | <b>23</b> |
| 4.1      | Konventets förslag .....                           | 23        |
| 4.2      | Utgångspunkter .....                               | 24        |
| <b>5</b> | <b>Grundläggande rättigheter .....</b>             | <b>25</b> |
| 5.1      | Konventets förslag .....                           | 25        |
| 5.2      | Utgångspunkter .....                               | 26        |
| <b>6</b> | <b>Unionens befogenheter .....</b>                 | <b>29</b> |
| 6.1      | Grundläggande principer - Konventets förslag ..... | 29        |
| 6.2      | Utgångspunkter .....                               | 30        |
| 6.3      | Befogenhetskategorier - Konventets förslag .....   | 31        |
| 6.4      | Utgångspunkter .....                               | 36        |
| <b>7</b> | <b>EU:s institutioner .....</b>                    | <b>37</b> |
| 7.1      | Konventets förslag .....                           | 38        |

---

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 7.1.1     | Europaparlamentet.....                             | 38        |
| 7.1.2     | Europeiska rådet.....                              | 39        |
| 7.1.3     | Rådet.....   | 40        |
| 7.1.4     | Beslutsfattande i rådet .....                      | 40        |
| 7.1.5     | Kommissionen.....                                  | 41        |
| 7.1.6     | Unionens utrikesminister.....                      | 42        |
| 7.1.7     | Domstolen .....                                    | 42        |
| 7.1.8     | Europeiska centralbanken.....                      | 43        |
| 7.2       | Utgångspunkter .....                               | 43        |
| <b>8</b>  | <b>De nationella parlamentens roll.....</b>        | <b>47</b> |
| 8.1       | Konventets förslag.....                            | 47        |
| 8.2       | Utgångspunkter .....                               | 49        |
| <b>9</b>  | <b>Instrument och beslutsprocedurer .....</b>      | <b>51</b> |
| 9.1       | Instrumenten - Konventets förslag .....            | 52        |
| 9.2       | Beslutsprocedurer - Konventets förslag .....       | 54        |
| 9.3       | Utgångspunkter .....                               | 56        |
| <b>10</b> | <b>Öppenhet och demokrati.....</b>                 | <b>57</b> |
| 10.1      | Öppenhet - Konventets förslag.....                 | 57        |
| 10.2      | Demokrati - Konventets förslag .....               | 58        |
| 10.3      | Utgångspunkter .....                               | 59        |
| <b>11</b> | <b>Medlemskap i unionen.....</b>                   | <b>63</b> |
| 11.1      | Konventets förslag.....                            | 63        |
| 11.2      | Utgångspunkter .....                               | 65        |
| <b>12</b> | <b>Unionens finanser .....</b>                     | <b>67</b> |
| 12.1      | Konventets förslag.....                            | 67        |
| 12.2      | Utgångspunkter .....                               | 69        |
| <b>13</b> | <b>Samordning av den ekonomiska politiken.....</b> | <b>71</b> |
| 13.1      | Konventets förslag.....                            | 71        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 13.2      | Utgångspunkter .....   | 73        |
| <b>14</b> | <b>Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.....</b>                                   | <b>75</b> |
| 14.1      | Föreslagna särregler för RIF-området -Konventets förslag .....                             | 76        |
| 14.2      | Utgångspunkter .....   | 79        |
| 14.3      | Asyl och migration - Konventets förslag.....   | 80        |
| 14.4      | Utgångspunkter .....   | 82        |
| 14.5      | Civilrättsligt samarbete - Konventets förslag .....  | 83        |
| 14.6      | Utgångspunkter .....   | 84        |
| 14.7      | Operativt samarbete och polissamarbete - Konventets förslag.....                           | 85        |
| 14.8      | Utgångspunkter .....   | 87        |
| 14.9      | Straffrättsligt samarbete och åklagarsamarbete - Konventets förslag.....                   | 88        |
| 14.10     | Utgångspunkter .....   | 92        |
| <b>15</b> | <b>Unionens yttre åtgärder .....</b>   | <b>93</b> |
| 15.1      | Allmänna bestämmelser - Konventets förslag .....   | 94        |
| 15.2      | Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken - Konventets förslag.....                   | 94        |
| 15.3      | Utgångspunkter .....   | 97        |
| 15.4      | Den gemensamma handelspolitiken - Konventets förslag.....                                  | 100       |
| 15.5      | Utgångspunkter .....   | 101       |
| 15.6      | Samarbete med tredje land - Konventets förslag.....  | 101       |
| 15.7      | Utgångspunkter .....   | 102       |
| 15.8      | Sanktioner - Konventets förslag .....  | 103       |
| 15.9      | Utgångspunkter .....   | 104       |
| 15.10     | Internationella avtal - Konventets förslag .....   | 104       |
| 15.11     | Utgångspunkter .....   | 105       |
| 15.12     | Förbindelser med internationella organisationer och tredje land - Konventets förslag ..... | 105       |
| 15.13     | Utgångspunkter .....   | 106       |
| 15.14     | Solidaritet - Konventets förslag.....  | 106       |
| 15.15     | Utgångspunkter .....   | 106       |



---

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>16</b> | <b>Andra politikområden .....</b>                                    | <b>109</b> |
| 16.1      | Inre marknaden - Konventets förslag .....                            | 109        |
| 16.2      | Utgångspunkter .....   | 110        |
| 16.3      | Immaterialrätt - Konventets förslag.....                             | 110        |
| 16.4      | Utgångspunkter .....   | 111        |
| 16.5      | Sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor -<br>Konventets förslag..... | 111        |
| 16.6      | Utgångspunkter .....   | 112        |
| 16.7      | Strukturfonder - Konventets förslag.....                             | 112        |
| 16.8      | Utgångspunkter .....   | 112        |
| 16.9      | Jordbrukspolitiken - Konventets förslag .....                        | 113        |
| 16.10     | Utgångspunkter .....   | 113        |
| 16.11     | Miljöpolitiken - Konventets förslag .....                            | 114        |
| 16.12     | Utgångspunkter .....   | 114        |
| 16.13     | Konsumentpolitik - Konventets förslag.....                           | 115        |
| 16.14     | Utgångspunkter .....   | 115        |
| 16.15     | Rymden - Konventets förslag.....                                     | 115        |
| 16.16     | Utgångspunkter .....   | 116        |
| 16.17     | Energi - Konventets förslag.....                                     | 116        |
| 16.18     | Utgångspunkter .....   | 117        |
| 16.19     | Idrott - Konventets förslag.....                                     | 117        |
| 16.20     | Utgångspunkter .....   | 118        |
| 16.21     | Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse -<br>Konventets förslag..... | 118        |
| 16.22     | Utgångspunkter .....   | 119        |
| 16.23     | Räddningstjänst - Konventets förslag.....                            | 119        |
| 16.24     | Utgångspunkter .....   | 120        |

# 1 Konventet om Europas framtid

## *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 regerings-

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

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

*Sveriges regeringsrepresentant i konventet*

Lena Hjelm-Wallén har fungerat som statsministerns personliga representant i konventet. I den rollen har Lena Hjelm-Wallén agerat på ett personligt mandat. Hennes åsikter i de frågor som konventet har diskuterat har alltså inte varit föremål för formell gemensam beredning i Regeringskansliet eller med nödvändighet motsvarat regeringens syn i frågorna. Regeringskansliet har emellertid bistått Lena Hjelm-Wallén genom att ta fram underlag till muntliga och skriftliga inlägg och fördragstexter. En särskild interdepartemental arbetsgrupp, under ledning av UD:s EU-enhet, har arbetat med detta. I det löpande arbetet har Lena Hjelm-Wallén biståtts av Statsrådsberedningen och UD:s EU-enhet. Hon har kontinuerligt informerat regeringen om utvecklingen i konventet.

Lena Hjelm-Wallén har deltagit i samtliga konventsmöten utom ett. Vissa av hennes muntliga inlägg i debatterna finns publicerade på konventets hemsida och på den svenska EU 2004-kommitténs hemsida (<http://www.eu2004.se>). Vidare deltog hon som ledamot både i arbetsgrupp V om kompletterande befogenheter och arbetsgrupp VII om yttre åtgärder.

Hon har ensam eller tillsammans med andra konventsledamöter lämnat in totalt 18 skriftliga bidrag till konventet utöver ett mycket stort antal löpande skriftliga synpunkter på presidiet utkast till fördragstexter. Lena Hjelm-Walléns bidrag har bl.a. behandlat fortsatt enhällighet på skatteområdet, nya mål för unionens jordbrukspolitik, EU:s anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, behandlingen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, det framtida budgetsystemet i unionen, handlings- och yttrandefrihet för EU-anställda, god förvaltning, den öppna samordningsmetoden, jämställdhetsfrågor samt fackföreningars rätt till sympatiåtgärder över gränserna.

En stor del av det löpande konventsarbetet har skett genom personliga kontakter med andra ledamöter i konventet, främst i samband med konventsmöten i Bryssel men också genom besök i Stockholm och andra europeiska huvudstäder. Lena Hjelm-Wallén har även deltagit i den s.k. småstatsgruppen bestående av 16

nationer som samordnat sig i första hand i de institutionella frågorna. Vid ett konventsmöte har Lena Hjelm-Wallén såsom ordförande lett gruppen. Gruppens arbete resulterade i två princip-papper samt ett antal ändringsförslag i konventets slutskede som bidrog till den breda kompromiss som presidiet utarbetade. Vidare har Lena Hjelm-Wallén regelbundet och i anslutning till varje plenarmöte deltagit i ett stort antal möten med företrädare för olika grupperingar i konventet.

Hon har också under hela konventsarbetet haft kontakt med svenska folkrörelser och intresseorganisationer för att diskutera framtidsfrågorna. Slutligen har hon deltagit i hundra seminarier, debatter, skolbesök och föreningsmöten över hela landet, samt diskuterat framtidsfrågorna med de svenska ledamöterna i ungdomskonventet.

### *Konventets arbete*

Konventets arbete har letts av ett presidium som bestått av ordföranden, de två vice ordförandena och nio konventsledamöter. Gisela Stuart (Storbritannien) och John Bruton (Irland) representerade de nationella parlamenten. Klaus Hänsch (Tyskland) och Íñigo Méndez de Vigo (Spanien) företrädde Europaparlamentet och Antonio Vitorino och Michel Barnier kommissionen. Vidare företräddes de regeringar som innehaft ordförandeskapet under den period konventet pågått av Alfonso Dastis (Spanien), Henning Christophersen (Danmark) och Georges Papandreou (Grekland).

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. Konventet har hållit sammanlagt 25 plenarmöten mellan den 28 februari 2002 till den 11 juli 2003.

Konventets arbete har varit 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 ett så kallat ungdomskonvent, där ungdomar från samtliga länder företrädde i konventet diskuterade EU:s framtidsfrågor.

Under hösten 2002 utarbetade elva arbetsgrupper sina rapporter som sedan diskuterades i plenum:

- I. Subsidiaritet
- II. Stadgan
- III. Juridisk person
- IV. De nationella parlamenten
- V. Kompletterande befogenheter
- VI. Ekonomisk styrning
- VII. Yttre åtgärder
- VIII. Försvar
- IX. Förenkling
- X. Frihet, säkerhet och rättvisa
- XI. Ett Socialt Europa

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

I oktober 2002 presenterades en första skiss över hur ett konstitutionellt fördrag kan struktureras. Förslaget välkomnades av en stor majoritet av ledamöterna i konventet och låg sedan till grund för de artikeltexter som löpande presenterades under våren 2003.

Den 26–27 maj 2003 presenterades ett samlat fördragsutkast i fyra delar där artikeltexterna hade reviderats i ljuset av de skriftliga ändringsförslagen från ledamöterna i konventet och debatten under plenarmötena. De fyra delarna utgörs 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 konventsledmöter var villigheten att ställa sig bakom ett sammanhållet förslag emellertid beroende av att också de institutionella frågorna fick en acceptabel lösning.

De delar av konventets förslag som rönt störst uppmärksamhet i debatten är också de som rör institutionerna.

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 återstod dock vid denna tidpunkt. Den tekniska översynen av denna del avslutades under juli månad under 2003.

Ledamöterna har under hela konventet haft möjlighet att lämna in förslag till konventet. Sammantaget har cirka 360 skriftliga förslag beträffande olika politikområden lämnats in. En stor mängd ändringsförslag har också lämnats in. Ändringsförslagen rör de enskilda fördragsartiklarna som presidiet formulerat dem (t.ex. lämnades 1 187 ändringsförslag avseende de första 16 artiklarna). Samtliga förslag från ledamöterna och från presidiet finns tillgängliga på konventets hemsida (<http://european-convention.eu.int>).

#### *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 möta 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 skall fullborda sitt arbete i så god tid att den europeiska allmänheten kan få kännedom om det 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 obeservatörer.





## 2 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, jämlikhet/jämställdhet och rättsstatsprincipen. Dessutom lyfts bl.a. hållbar utveckling, social marknadsekonomi och full sysselsättning 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 fördragsfästs 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 för 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 regeringschefer (statschefen för Frankrike och både stats- och regeringschefen för Finland), 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 rätts- och inrikes frågor samt EU:s budget politik. 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 posterna i 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. Det s.k. finansiella perspektivet, dvs. den fleråriga planen 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 parlamentet ha sista ordet om de samlade årliga budgeterna, alltså till skillnad från idag 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 ur subsidiaritetsynpunkt.

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



## 3 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.

### 3.1 Konventets förslag

#### *EU 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 juridisk person medan EU 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.

*Sammanslagning av fördragen*

Samarbetet inom EU 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 präglade hur fördragsstrukturen ser ut idag. 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.

De ändringar konventet föreslår i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) innebär i allt väsentligt endast en anpassning av detta fördrag 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.

Den nya strukturen i konventets förslag innebär i sig ingen ändring av den nuvarande fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna. Medlemsstaterna är 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.

## 3.2 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.

Ändringarna i Euratomfördraget är en nödvändig följd av det konstitutionella fördragets nya institutionella och finansiella bestämmelser, eftersom institutionerna är gemensamma för Euratom och EG.

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 EU:s anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 5).





## 4 Unionens värden och mål

Konventet föreslår att unionens grundläggande värden skall innefatta respekten för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet/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).

### 4.1 Konventets förslag

I konventets förslag till bestämmelse om unionens grundläggande värden framhävs respekten för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet/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 efter vilken unionen skall arbeta. 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 barnets 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 barnets rättigheter, beaktande och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenade nationernas stadga.

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

## 4.2 Utgångspunkter

Unionens grundläggande värden återges i det konstitutionella fördragets inledning på ett allmängiltigt och principiellt sätt. Vi välkomnar att jämlikhet/jämställdhet lyfts fram bland de grundläggande värdena. Viktiga mål som jämlikhet/jämställdhet, hållbar utveckling, konkurrenskraft och full sysselsättning framhävs. Barnets rättigheter ges för första gången en framträdande plats i fördraget. Konventets förslag innebär sammantaget en rad förbättringar jämfört med nuvarande fördrag.

## 5 Grundläggande rättigheter

Respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är principer som EU redan idag 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 (Europa-konventionen). (Artikel 7)

### 5.1 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 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 vad 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 har inte i sig har rättslig status utgör de ett tolkningsverktyg.

#### *Anslutning av EU 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 domstolen tidigare saknats.

## 5.2 Utgångspunkter

Stadgan om de grundläggande rättigheterna omvandlas från politiskt dokument till fördragstext. För att oklarheter inte skall uppstå om stadgans inverkan på EU-rätten och på unionens befogenheter har det krävts 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 presidiets förklaringar kan underlätta förståelsen av stadgans innebörd.

Konventets förslag att unionen skall ansöka om anslutning till Europakonventionen välkomnas. 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.



## 6 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.)

### 6.1 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 8).

### *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.

## 6.2 Utgångspunkter

Konventet utvecklar och presenterar de grundläggande principer som styr befogenhetsfördelningen på ett sätt som nära ansluter till vad som redan gäller idag. Det bör välkomnas att konventet presenterar dessa principer på ett mer enhetligt sätt. Eftersom principen om unionsrättens företräde fram nationell rätt bara kan göras gällande på områden där medlemsstaterna överfört lagstift-

ningskompetens till unionen vore det naturligt att detta kom till uttryck i fördraget.

### 6.3 Befogenhetskategorier - Konventets förslag

Konventet har utarbetat ett utkast till artiklar som fastställer tre kategorier av unionsbefogenheter. Indelningen har gjorts utifrån den befogenhet att lagstifta som unionen tilldelats allteftersom denna befogenhet har tilldelats unionen ensam (exklusiv befogenhet), om den delas mellan unionen och medlemsstaterna (delad befogenhet) eller om den fortsatt 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,
- 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.

#### *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 och efter beslut av rådet, 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 omfattas av 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 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. Den monetära politiken för de stater som har antagit euron omfattas dock 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 angående 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 konstitutionen, 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 i denna punkt till unionens mål syftar till att ge systemet en viss flexibilitet, medan hänvisningen till ramen för den politik som fastställs i del III säkerställer att de åtgärder som antas skall respektera gränserna för de befogenheter som unionen tilldelas i det konstitutionella fördraget. Bestämmelsen kan därför inte användas för att utvidga unionens befogenheter utan endast för att vidta en åtgärd i samband med ett politikområde som redan anges 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.

## 6.4 Utgångspunkter

Konventets förslag syftar till att skapa tydlighet i kompetensfördelningen. Förslaget visar att det är möjligt att på ett mer klagörande sätt än idag slå fast de grundläggande principer som gäller för unionens befogenheter. Därmed blir behörighetsfördelningen inom unionen mer överskådlig för medborgarna och ansvarsutkrävandet underlättas. Det är angeläget att flexibilitetsklausulen ges en tydligt avgränsande utformning.

## 7 EU:s 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 det Europeiska rådet som framfördes i bl.a. ett gemensamt tysk-franskt bidrag och senare i ett brittisk-spanskt bidrag, och med annan utformning även av 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 med vissa följdändringar i del III.)

## 7.1 Konventets förslag

### 7.1.1 Europaparlamentet

Konventet föreslår att Europaparlamentet ges ökat inflytande dels genom att medbeslutandeproceduren blir allmän princip på lagstiftningsområdet, dels genom budgetförfarandet (se närmare under avsnitt 12).

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.

### 7.1.2 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.

Härutöver skall Europeiska rådets ordförande inte få inneha en politisk post i ett medlemsland.

### 7.1.3 Rådet

Rådet föreslås även fortsättningsvis bli lett 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 det att allmänna rådet är den rådsformation som, tillsammans med Europaparlamentet, skall anta 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. Rådet för externa relationer föreslås bli lett av unionens utrikesminister.

Europeiska rådet ges rätt att besluta om ytterligare rådsformationer.

### 7.1.4 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.

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).

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 Nicereglerna att man har infört ett krav på att en majoritet av medlemsstaterna skall stå bakom besluten, och att man kan kräva att besluten också skulle omfattas av länder med minst 62 % av EU:s befolkning.

### 7.1.5 Kommissionen

Konventet föreslår att kommissionen även fortsättningsvis skall bestå av en ledamot per medlemsstat. Från och med oktober 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.

### 7.1.6 Unionens utrikesminister

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

### 7.1.7 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 stadgan, som återfinns i del II i förslaget till konstitutionellt fördrag. 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.

### 7.1.8 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.

## 7.2 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, men kommer att tillämpas först efter utvidgningen. Det finns inga

vägande skäl för att riva upp principerna i den överenskommelse som uppnåts. Samtidigt bör ytterligare reformer genomföras i de frågor som inte avgjordes genom Nicefördraget.

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.

Åtgärderna för att stärka kommissionen balanseras med förslaget om en vald ordförande i Europeiska rådet. Ett antal regeringsrepresentanter, som i konventet företrätt mindre medlemsstater, gav uttryck för oro om att en vald ordförande skulle få en alltför dominerande ställning. Detta hanteras i konventsförslaget genom en befattningsbeskrivning för vederbörande som anger de begränsningar som finns för funktionen. Uppdelningen av utrikesfrågor och allmänna frågor 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 idag 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. 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.

Definitionen av kvalificerad majoritet föreslås bli ändrad från den 1 november 2009 och då ersätta det hittillsvarande systemet med vägda röster. Som sagts inledningsvis bör inriktningen vara att hålla fast vid den uppgörelse som gjordes i Nicefördraget i denna fråga.

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 den kommande regeringskonferensen. Det viktiga kommer där att bli att uppnå en tillfredställande helhetslösning.

## 8 De nationella parlamentens roll

De nationella parlamentens roll i unionens arbete har under senare tid uppmärksamrats 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 tillämpas redan när kommissionen lägger sina lagstiftningsförslag. (Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen samt protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.)

### 8.1 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.

Härutöver föreslås att EG-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 i dessa frågor.

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.

## 8.2 Utgångspunkter

De nationella parlamentens inflytande över EU-politiken bidrar till att ge EU:s beslut nödvändig legitimitet och parlamenten bör därför ges de bästa möjliga förutsättningarna 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 den kompetensfördelning mellan riksdag och regering som nu finns i regeringsformen. 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.

Förslaget att även Regionkommittén skall ges talerätt inför EG-domstolen i dessa frågor ter sig för långtgående med tanke på den rent konsultativa roll kommittén har.



## 9 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 dessa har liknande verkan även om de har olika namn. Följande sex rättsliga instrument föreslås:

- Europeiska lagar
- Europeiska ramlagar
- Europeiska förordningar
- Europeiska beslut
- Rekommendationer
- Yttranden

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.

Därutöver 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.)

## 9.1 Instrumenten - Konventets förslag

### *Europeiska lagar och ramlagar*

I konventsförslaget 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 idag 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 idag 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*

Europeiska förordningar och beslut föreslås huvudsakligen bli använda för att genomföra rättsakter. Konventet föreslår att den allmänna regeln även i fortsättningen skall vara att rättsakterna skall genomföras av medlemsstaterna.

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 idag. 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 idag. Ett av syftena med denna utvidgade definition är att även göra beslutet till ett rättsligt instrument på GUSP-området 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 rättsakt. 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 fastställs uttryckligen 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, inte minst inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, kan kommissionen eller i förekommande fall rådet i vissa fall genomföra beslut. Genomförandeakterna föreslås benämnas europeiska genomförandeförordningar eller europeiska genomförandebeslut.

#### *Rekommendationer och yttranden*

Rekommendationer och yttranden förblir liksom för närvarande icke bindande akter.

## 9.2 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 roller 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 rättsakter. Benämningen skall ändras till "det vanliga lagstiftningsförfarandet".

De olika momenten i det vanliga lagstiftningsförfarandet beskrivs i del I i det konstitutionella fördraget. De innefattar ett gemensamt beslut 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 idag, 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 rättsakter 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 rättsakter 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.

### 9.3 Utgångspunkter

#### *Instrumenten*

Konventets förslag att minska antalet rättsliga instrument gör systemet mer begripligt.

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 emellertid 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.

## 10 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 följändringar i del III.)

### 10.1 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, föreslås omfattas av handlingsoffentligheten beträffande ECB:s 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.

## 10.2 Demokrati - Konventets förslag

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 partierna på europeisk nivå skapar ett ökat engagemang och intresse bland medborgarna för europeisk politik och att de speglar medborgarnas vilja. Unionen skall i all sin verksamhet respektera principen om jämlikhet mellan unionens medborgare.

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 kunna begära av kommissionen att den lägger 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 kyrkors 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 kyrkornas, de religiösa samfundens samt de filosofiska och andra religiösa och icke religiösa organisationernas ställning. Unionen skall upprätthålla en dialog med dessa.

### 10.3 Utgångspunkter

En målsättning i konventsarbetet har varit att bidra till ökad öppenhet i unionens verksamhet. Konventets förslag främjar en öppenhetsskultur 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 idag, eftersom EG-fördraget endast föreskriver en rätt att få ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Även ECB föreslås bli omfattad av de nya reglerna, om än med med

vissa begränsningar. Det finns därför goda skäl att vara positiv till konventets förslag i dessa delar.

Det är positivt att rådets sammanträden föreslås vara öppna när det agerar lagstiftare och inte som idag 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. Även ECB föreslås bli omfattad 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.

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 i unionens beslutsprocesser såväl som utvecklingen inom unionen i stort är även det en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Den föreslagna möjligheten för medborgare att uppmana kommissionen att lägga fram förslag, genom s.k. medborgarinitiativ, bör dock 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 var 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

europiska politiska partierna spelar en viktig roll för principen om representativ demokrati.





## 11 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.)

### 11.1 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.

## 11.2 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 stats vilja. En uttrycklig bestämmelse om frivilligt utträde skulle ha ett mervärde genom att det tydliggörs 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 medlemsstats medgivande utträda ur unionen. Det bör dock diskuteras ytterligare hur konsekvenserna av ett utträde skall hanteras.



## 12 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 s.k. 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.)

### 12.1 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. Konventet har dock inte föreslagit någon förändring av hur beslut fattas om den totala nivån på EU-budgetens inkomster.

*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 så kallade 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 medbeslutandeprocedur, 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.

## 12.2 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. Enhällighet bör även fortsättningsvis gälla beträffande budgetens utgiftssida.

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

Ett mål för regelverket avseende EU-budgetens utgifter bör vara att den institutionella balansen behålls. Mot denna bakgrund bör eftersträvas att rådet ensamt beslutar om det fleråriga budgettaket. Det kan vara ett sätt att undvika omfattande årliga förhandlingar mellan rådet och parlamentet om både det finansiella perspektivet och årsbudgeten. Sådana förhandlingar skulle kunna skapa en osäkerhet i systemet som motverkar finansiell stabilitet och långsiktighet.





## 13 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.)

### 13.1 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 de medlemsstater som inte bedöms efterleva de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och till de medlemsstater som bedöms kunna få ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna. För närvarande har rådet denna befogenhet. Enligt konventets förslag skall kommissionen också få möjlighet att lägga ett förslag istället för en rekommendation när det gäller beslut huruvida ett land har ett alltför stort underskott. Det innebär en stärkt roll för kommissionen eftersom det krävs enhällighet i rådet för att ändra i kommissionens förslag. Rådet får

därmed svårare att ändra i kommissionens förslag. Konventet föreslår också att den berörda medlemsstaten skall uteslutas från röstning vid beslut om att utfärda en varning för att 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 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 euromynt. Konventet föreslår att euroländerna skall kunna samordna sin politik ytterligare genom att de ges möjlighet att själva besluta om bestämmelser för euroländerna när det gäller de allmänna riktlinjerna 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.

#### *ECB:s tillsynsbefogenheter och stadgar*

Konventet föreslår att beslutsregeln för överföring av tillsynsbefogenheter för den finansiella sektorn till Europeiska centralbanken skall ändras. Idag 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 EIB*

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.

## 13.2 Utgångspunkter

En väl fungerande ekonomisk-politisk samordning är viktig för att unionen skall kunna hantera gränsöverskridande effekter av medlemsstaternas 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. 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. För att befästa medlemsstaternas åtaganden är det fortsatt viktigt att varje medlemsstat är delaktig i beslut, inom unionens ekonomisk-politiska samordning som rör den egna ekonomiska politiken.

Det finns skäl att på olika sätt säkerställa ett väl fungerande beslutsfattande i euroområdet. Det är önskvärt att uppnå en effektiv representation av euroområdet i internationella finansiella institutioner. Det är samtidigt viktigt att skilja mellan frågor som är av särskild betydelse för den gemensamma valutan, såsom valuta- och penningpolitiken där effektiv representation av euroområdet är särskilt viktig, samt övriga ekonomiska och finansiella frågor.

På skatteområdet skall beslut fortsatt fattas med enhällighet, då de enskilda medlemsstaterna fortsatt skall ha rätt att besluta om den egna politiken avseende skattesystemet och de offentliga utgifterna. 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.

## 14 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Genom Amsterdamfördraget samlades frågor om polissamarbete, tullssamarbete och straffrättsligt samarbete, visering, asyl- och invandringspolitik samt vissa civilrättsliga frågor under den gemensamma beteckningen ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Härigenom 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.

Polissamarbetet, tullssamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, det som kallas för EU:s tredje pelare, var alljämt 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 diskrepans 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 också 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.)

## 14.1 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 samsamarbetsområden. På området med frihet, säkerhet och rättvisa föreslår konventet särregler för Europeiska rådet, de nationella parlamenten, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och EG-domstolens behörighet. En genomgående motivering för dessa undantag är den särskilda karaktären på de rättsliga och inrikes frågorna, som ju 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. Europeiska rådet föreslås då

besluta 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*

På området för polissamarbete, tullsamarbete och straffrättsligt samarbete involveras de nationella parlamenten i den subsidiaritets- och proportionalitetskontroll av förslag till rättsakter som redogjorts för ovan. En särskild, lägre, tröskel för när de nationella parlamenten skall kunna initiera ett ärende gäller på ett område för frihet, säkerhet och rättvisa (se avsnitt 8). 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 14.7 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 i praktiken på det polisiära och rättsliga området och som innebär att det som huvudregel är kommissionen som lägger fram förslag också på detta område. 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 inrättandet av nya unionsorgan och 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.

I fråga om hur unionen skall fatta sina beslut föreslås att man skall tillämpa ett system med kvalificerad majoritet, vilket är en naturlig följd av att asyl och invandringsfrågorna genom Amsterdamfördraget fördes över från den mellanstatliga tredje pelaren till det gemenskapsrättsliga området. Rådets och parlamentets beslut på asyl- och invandringsområdet föreslås alltså ske enligt det generella lagstiftningsförfarandet.

### *EG-domstolen*

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

Konventet föreslår att domstolens kompetens skall omfatta även området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det innebär att det rättsliga och inrikes frågorna föreslås omfattas av de allmänna bestämmelserna om EG-domstolen som föreslås i del III i det konstitutionella fördraget (se avsnitt 7.1.7).

En särregel föreslås i del III som innebär att domstolen inte skall vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och att skydda den inre säkerheten där sådana åtgärder vidtas enligt nationell lag. De övriga särregler för EG-domstolen på området som finns i de nuvarande fördragen avskaffas således.

### *Skyddet av rättsstaten*

Det kan anmärkas att det 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 deras inre säkerhet. Denna bestämmelse är hämtad från den nuvarande artikel 33 i Unionsfördraget och speglar uppfattningen att det är en grundläggande nationell uppgift att försvara rättsstaten.

## 14.2 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 medbeslutandeproceduren.

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 samarbetsområde 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 alltså skall svara för upprätthållandet av lag och ordning och olika former av myndighetsutövning mot enskilda. De redovisade särlösningar som föreslås av konventet förefaller godtagbara. Frågan om hur väsentliga nationella intressen skall kunna bevakas och tillvaratas på ett lämpligt sätt på samarbetsområdet, utan att effektiviteten i reformarbetet hotas, förtjänar dock ytterligare överväganden.

### 14.3 Asyl och migration - 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. Somliga 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 vid dess möte 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 massflyktssituationer 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. Konventets förslag bygger på tanken att ingen medlemsstat skall avvika från övriga genom att tillämpa en generösare nationell politik i dessa frågor.

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.

## 14.4 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 tredjelandsmedborgare 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 tredjelandsmedborgare som fått uppehållstillstånd i någon av medlemsstaterna, förutsätta att alla medlemsstater tillämpar samma bestämmelser och också erkänner varandras beslut. För att enskilda länder även fortsatt skall kunna ha höga ambitioner om rättssäkerhet och human politik på detta område bör det fortsatta arbetet inriktas på att det även framgent skall vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa bättre villkor än de som kan komma att läggas fast av EU.

## 14.5 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.

## 14.6 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.

## 14.7 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. Härigenom 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 arbetet, 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 föreslås främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas berörda myndigheter. Företrädare för unionens myndigheter och organ föreslås kunna medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten föreslås hållas informerade om arbetet. Kommitténs uppgift är tänkt att begränsas till övergripande strategiska insatser. Den skall således t.ex. inte ha behörighet att ta del av personuppgifter.

Den operativa kommittén skall även ha en roll vid tillämpningen av den solidaritetsklausul som konventet föreslår (se avsnitt 15.14).



*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 föreslås 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 i sig förutsätter att det skall antas en europeisk lag som skall 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.

## 14.8 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 positivt till huvudinriktningen på konventets förslag i denna del.

Polis- och tullfrågorna har samtidigt en stark nationell anknytning som motiverar vissa begränsningar för vad ett unionssamarbete operativt 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 organisationen är utformad på sådant sätt att den är förmögen att delta i det praktiska internationella samarbetet.

## 14.9 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 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 straffprocessuella frågorna har fått en hel del utrymme i konventsarbetet. I diskussionerna i den arbetsgrupp inom konventet som beredde förslagen i denna del ansåg många att det är nöd-

vändigt 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 ömsesidigt tillåtande av bevisning 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 antagandet av minimiregler inte hindrar en medlemsstat från att behålla eller upprätta en högre nivå av skydd för den enskilde i straffrättsprocessen.

I fråga om ömsesidigt tillåtande av bevisning 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 konkret 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 uppräkningslista 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 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 straffrättsligt 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 åklagarkontoret 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 straffprocessuella 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 straffrättsarbetet. De menar därför att det konstitutionella fördraget i vart fall måste ge möjlighet till en meningsfull fortsatt diskussion av frågan.

## 14.10 Utgångspunkter

Vad som har anförts ovan om behovet av att utveckla det europeiska polissamarbetet gäller också för det straffrättsliga samarbetet. Uppgiften att genomföra principen om ömsesidigt erkännande är en högprioriterad fråga. Myndighetssamarbetet i gränsöverskridande frågor måste 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. Vidare bör Eurojust ges ramar för att kunna vara med i en vidareutveckling av det europeiska åklagarsamarbetet. Mot denna bakgrund finns det skäl att ställa sig positiv till huvudinriktningen på konventets förslag när det gäller straffrättsligt samarbete och Eurojust.

Med en ökad roll för EU på det rättsliga och inrikes området så 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 arbetet med det konstitutionella fördraget inom ramen för regeringskonferensen, 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, däribland en europeisk åklagare, 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. För beslut om detta bör därför behållas ett krav på enhällighet vid omröstning i rådet.

## 15 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 EU-fördraget (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 relativt stora 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 och 42 samt artiklarna III-193 till III-231.)



## 15.1 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.

## 15.2 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.

Europeiska rådet föreslås även enhälligt kunna utvidga möjligheten till beslut med kvalificerad majoritet i frågor där detta anses lämpligt.

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. närmare samarbete även skall innefatta utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken. 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 närmare samarbeten inom detta område. Dessa stater skulle då använda EU:s institutioner för att genomföra detta samarbete. Under nuvarande fördrag kan närmare samarbete på detta område endast komma ifråga vid genomförande av redan antagna gemensamma ståndpunkter eller åtgärder och aldrig i frågor med militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

#### *Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken*

Konventet föreslår en vidareutveckling av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (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 närmare samarbete, 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 presidiets förklaringar nämns även möjligheten att gruppen skall kunna genomföra insatser som ej är att betrakta som EU-insatser.

Konventet föreslår även att konstitutionen skall fastställa att den gemensamma försvarspolitikerna i framtiden kommer att leda till ett gemensamt försvar när stats- och regeringscheferna enhälligt fattar ett sådant beslut. 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.

### 15.3 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 beslut som antagits 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 närmare samarbete 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 närmare samarbete måste formuleras genom enhälliga beslut. De nuvarande bestämmelserna och undantagen när det gäller närmare samarbete inom GUSP bör därför bevaras.

*Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna*

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 utgör en mycket viktig del i detta arbete. Många av konventsförslagen 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.

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. Genom att på frivillighetens grund samordna visst kapacitetsarbete genom en försvarsmaterielbyrå kan medlemsstaterna förbättra sina egna resurser och göra dem mer kostnadseffektiva.

Det finns ett reellt behov inom hela Europa av att effektivisera och samordna resursutnyttjandet på det militära kapacitetsområdet. Ett av motiven bakom förslaget om ett strukturerat samarbete är 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 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.

## 15.4 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.

Konventet föreslår 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 skall parlamentet höras 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 påverka unionens kulturella och språkliga mångfald. Särskilda bestämmelser föreslås också gälla på transportområdet.

## 15.5 Utgångspunkter

Unionens handlingskraft vid internationella handelsförhandlingar bör upprätthållas genom att nuvarande ordning för Europaparlamentets roll 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. Detta bör inte bara, som konventet föreslår, gälla kultur- och audiovisuella tjänster, utan även utbildningstjänster samt sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa, i det fall de går längre i harmoniseringsgrad än vad som gäller internt inom EU.

## 15.6 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 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.

## 15.7 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 dock utgå eftersom det inte är motiverat med ytterligare bestämmelser på detta område. 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. Det är inte heller lämpligt att fördragsfästa en frivilligkår på det sätt som konventet föreslår.

## 15.8 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 brådskannde 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.

## 15.9 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. Konventets förslag skulle ge en tydligare rättslig grund för sanktioner mot ovan nämnda kategorier. Det är angeläget att överväga lämpliga avgränsningar av den rättsliga grunden och en viktig uppgift i det fortsatta arbetet blir att bevaka att nödvändiga rättssäkerhetskrav vid sanktioner mot enskilda kan tillgodoses.

### 15.10 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.

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 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 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.

### 15.11 Utgångspunkter

En följd av att EU blir juridisk person är att EU kan ingå internationella avtal på samtliga de områden som omfattas av unionens behörighet. Förslaget välkomnas då 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.

### 15.12 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.

## 15.13 Utgångspunkter

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

## 15.14 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.

## 15.15 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. Utgångspunkten är att stöd från EU:s medlemsstater, precis som idag, skall ges efter nationella beslut. Klausulen innebär inte att nya samarbeten måste skapas, som t.ex. ett gemensamt försvar med bindande försvarsförpliktelser, och inte heller att unionen

överväger föregripande insatser. Klausulen 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.



## 16 Andra politikområden

I detta avsnitt behandlas konventets förslag inom del III i utkastet till konstitutionellt fördrag som innehåller särbestämmelser om EU:s olika politikområden. Denna del har, med undantag för områdena för 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 två nya politikområden, energi och rymden, under egna rubriker.

Nedan ges en kortfattad redogörelse för viktigare förändringar.

### 16.1 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 så kallade lagstiftningsproceduren.



## 16.2 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, men det är viktigt att dessa är klart och tydligt reglerade. Vidare skall principer för hur avvägning skall ske mellan den fria rörligheten och ett intresse av att begränsa denna fortsatt finnas. 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 EG-domstolen. Det föreligger således en klar koppling till ett effektivt beslutsfattande i EU.

## 16.3 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 språkkrav 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.

## 16.4 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.

## 16.5 Sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor - Konventets förslag

Konventets förslag innebär inga större förändringar på det sociala området. 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 minimiharmonisera om skydd för bl.a. arbetstagares hälsa och säkerhet. (Artiklarna III-103 till III-115)

Förslaget innebär en anpassning till den 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.

## 16.6 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.

## 16.7 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 stadgar övergång till kvalificerad majoritetsröstning i rådet år 2007, dock inte förrän efter antagande av den fleråriga budgetplan som gäller för nästa programperiod samt samtycke från Europaparlamentet. Enligt konventets förslag skall lagstiftningsförfarandet tillämpas från och med år 2007. (Artiklarna III-116 till III-120)

## 16.8 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 definieras olika i olika medlemsstater. Därför behöver förslagets formulering och innebörd diskuteras ytterligare.

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, speciellt för nettobetalande medlemsstater som Sverige.

## 16.9 Jordbrukspolitiken - Konventets förslag

När det gäller jordbrukspolitiken föreslås i det konstitutionella fördraget att Europaparlamentet ges ett ökat inflytande. 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. (Artiklarna III-121 till III-128)

## 16.10 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.

## 16.11 Miljöpolitiken - Konventets förslag

De inledande bestämmelserna i nuvarande fördraget 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 och artikel III-4).

Konventets förslag om miljöbestämmelserna (artiklarna III-129 till III-131) överensstämmer i huvudsak med de bestämmelser som finns i nuvarande fördrag.

## 16.12 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.

## 16.13 Konsumentpolitik - Konventets förslag

Den särskilda konsumentskyddsartikeln i nuvarande fördrag, som tillkommit genom nordisk påverkan i samband med förhandlingarna om Amsterdamsfördraget, kvarstår oförändrad i konventionsförslaget tredje del (artikel III-132) med undantag för följändringar 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.

## 16.14 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.

## 16.15 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.

## 16.16 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 den europeiska rymdorganisationen, 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 konventionsförslaget 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.

## 16.17 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.

## 16.18 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. Förslaget väcker emellertid en rad frågor angående hur politikområdet i detalj skall utformas. Avgränsningen gentemot inre marknads- och miljöområdet är viktiga frågor som behöver närmare belysning.

## 16.19 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 som särskilt lämpligt att nämna idrotten i den redan befintliga artikeln som behandlar utbildning och ungdom. 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)

## 16.20 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. År 2004 genomförs Europeiska året för utbildning genom idrott och förslaget till upprättande av 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.

## 16.21 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 konstitutionens 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.

## 16.22 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 eventuell ramlag.

## 16.23 Räddningstjänst - Konventets förslag

Konventet föreslår att räddningstjänst (civil protection) skrivs in i fördraget som ett område var unionen kan vidta stödjande åtgärder, samordningsåtgärder 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 var 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 uppmuntra samverkan mellan medlemsstaterna för att förbättra skydd mot svåra olyckor och naturkatastrofer. 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.

## 16.24 Utgångspunkter

Idag finns det ingen gemensam definition i EU för begreppet "civil protection" som i Sverige översatts till räddningstjänst. Begreppet har vitt skilda betydelser i olika medlemsländer eftersom de nationella strukturerna skiljer sig åt, men även för att begreppet givits olika innebörd i olika länder. Inom ramen för det intensiva EU-arbete som följt på 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.

Räddningstjänst är ett lokalt ansvar i de flesta medlemsstater, vilket är anledningen till att samarbetet nu ryms inom artikel 308 i fördraget och beslut därmed fattas med enhällighet i ministerrådet. Även om de åtgärder som unionen kan komma att vidta inom räddningstjänstområdet genom det nya lagstiftningsförfarandet inte skall harmonisera medlemsstaternas lagstiftning, är det angeläget att bevaka denna fråga noga för att värna om kommunernas självbestämmande.

# Departementsserien 2003

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet. Fi.
2. Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. S.
3. Ny ordning för utfärdande av rättsintyg. Ju.
4. Magisterexamen i internationell belysning. U.
5. Stärkt rättsskydd för barn i gränsöverskridande fall. Ju.
6. Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001. Fi.
7. Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer. Fi.
8. Säkrare grannskap – osäker värld. Säkerhetspolitisk rapport från försvarsberedningen. Fö.
9. Reformerade regler om värdesäkring av skadeståndslivräntor. Ju.
10. Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer. Ju.
11. Historiska arrenden – en kartläggning. Ju.
12. Efter skatt – om sanningen ska fram. Sociala utgifter i Sverige 1991–2000. S.
13. Överskottsinformation. Ju.
14. Förslag till ändringar i djurskyddslagen, m.m. Jo.
15. Europabolag. Ju.
16. Precooking in the European Union – The World of Expert Groups. Fi.
17. Lönegaranti vid företagsrekonstruktion. Ju.
18. Testverksamhet m.m. i övre Norrlands inland – en ny basindustri. Slutrapport – bil- och komponenttestnäringen i Norrlands inland. N.
19. Fastighetstaxering och beskattning av tredimensionellt avgränsade fastigheter. Fi.
20. Sweden's first national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. Swedish implementation of the obligations of the Joint Convention. M.
21. Översyn av Statens väg- och transportforskningsinstitutets (VTI) roll och finansiering. N.
22. Icke koncessionspliktiga elnät. N.
23. Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande. U.
24. Åtgärder mot missbruk inom associationsrätten. Ju.
25. Självsanering av Internet. Ju.
26. Mellanstatlig enhetstillstånd – tillstånd till förenklad tullförfarande baserat på en internationell överenskommelse. Fi.
27. Företags- och anställningsformer i förändring. N.
28. Kandidatländernas anslutning till den Europeiska unionen. + Bilagor. UD
29. Formel. Formkrav och elektronisk kommunikation. Fi.
30. Läkare i allmän tjänst. S.
31. Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi. Fi.
32. Uppdelning av Luftfartsverket. N.
33. Skolmisslyckande – hur gick det sen? Fi.
34. Vårt militära försvar – vilja och vägval. Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen. Fö.
35. Upphovsrätten i informationssamhället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m. Ju.
36. Europeiska konventet om EU:s framtid – Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens. UD.

# Departementsserien 2003

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Ny ordning för utfärdande av rättsintyg. [3]  
Stärkt rättsskydd för barn i gränsöverskridande fall. [5]  
Reformerade regler om värdesäkring av skadeståndslivräntor. [9]  
Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer. [10]  
Historiska arrenden – en kartläggning. [11]  
Överskottsinformation. [13]  
Europabolag. [15]  
Lönegaranti vid företagsrekonstruktion. [17]  
Åtgärder mot missbruk inom associationsrätten. [24]  
Självsanering av Internet. [25]  
Upphovsrätten i informationssamhället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m. [35]

### Utrikesdepartementet

---

- Kandidatländernas anslutning till den Europeiska unionen. + Bilagor. [28]  
Europeiska konventet om EU:s framtid – Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens. [36]

### Försvarsdepartementet

---

- Säkrare grannskap – osäker värld. Säkerhetspolitisk rapport från försvarsberedningen. [8]  
Vårt militära försvar – vilja och vägval. Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen. [34]

### Socialdepartementet

---

- Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. [2]  
Efter skatt – om sanningen ska fram. Sociala utgifter i Sverige 1991–2000. [12]  
Läkare i allmän tjänst. [30]

### Finansdepartementet

---

- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet. [1]  
Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001. [6]  
Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer. [7]  
Precooking in the European Union – The World of Expert Groups. [16]  
Fastighetstaxering och beskattning av tredimensionellt avgränsade fastigheter. [19]  
Mellanstatlig enhetstillstånd – tillstånd till förenklat tullförfarande baserat på en internationell överenskommelse. [26]  
Formel. Formkrav och elektronisk kommunikation. [29]  
Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi. [31]  
Skolmisslyckande – hur gick det sen? [33]

### Utbildningsdepartementet

---

- Magisterexamen i internationell belysning. [4]  
Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande. [23]

### Jordbruksdepartementet

---

- Förslag till ändringar i djurskyddslagen, m.m. [14]

### Näringsdepartementet

---

- Testverksamhet m.m. i övre Norrlands inland – en ny basindustri. Slutrapport – bil- och komponenttestnäringen i Norrlands inland. [18]  
Översyn av Statens väg- och transportforskningsinstitutets (VTI) roll och finansiering. [21]  
Icke koncessionspliktiga elnät. [22]  
Företags- och anställningsformer i förändring. [27]

Uppdelning av Luftfartsverket. [32]

### **Miljödepartementet**

---

Sweden's first national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. Swedish implementation of the obligations of the Joint Convention. [20]